



Doc. 6

05 mai 1951

Activité de l'Organisation Européenne de Coopération Economique

Rapport

1. PREMIÈRE PARTIE

Les problèmes qui se posent à l'Europe Occidentale

1. En signant la Convention qui créait l'O. E. C. E., les pays membres ont reconnu formellement que leurs économies sont interdépendantes et que la prospérité de chacune d'elles dépend de la prospérité de toutes; ils se sont engagés à placer leurs relations économiques mutuelles sous le signe d'une coopération étroite. Plus précisément, ils ont accepté d'établir en commun des programmes généraux aussi souvent qu'il le faudrait et dans toute la mesure nécessaire; de promouvoir avec énergie, tant individuellement que collectivement, le développement de la production par l'utilisation efficiente des ressources dont ils disposent, d'utiliser leur main-d'oeuvre de la façon la plus complète et la plus rationnelle; de développer au maximum leurs échanges et, à cet effet, de parvenir aussitôt que possible à établir entre eux un régime de paiements multilatéraux; de coopérer avec les autres pays animés des mêmes intentions, pour réduire les tarifs et autres obstacles à l'expansion des échanges. En outre, chaque pays s'engageait à prendre toutes dispositions en son pouvoir, afin d'assurer la stabilité de sa position financière en tenant compte de la nécessité d'un niveau élevé et stable des échanges et de l'emploi.

2. La fonction essentielle de l'O. E. C. E. en tant qu'organisation est d'être l'instrument indispensable à la mise en oeuvre de ces dispositions, d'une portée considérable. En fait, grâce à l'O. E. C. E., les pays membres ont pu procéder de façon continue à des consultations mutuelles sur des problèmes économiques nombreux et extrêmement variés dont la solution paraissait devoir être facilitée par une action conjointe. Le principe qui est à la base des activités de l'Organisation est que ses membres doivent étudier les problèmes de concert afin de les résoudre en commun; chacun des pays membres s'engage, si cela est impossible, à prendre du moins en considération les conséquences que peuvent avoir pour les autres les mesures qu'il adopte à l'échelon national.

3. Il faut donc envisager le travail accompli par l'O. E. C. E. en fonction des problèmes économiques qui se sont posés à l'Europe occidentale au cours des dernières années, et qui n'ont pas cessé d'évoluer. En 1947, date qui a marqué les débuts de leur effort de coopération, tous les pays membres étaient aux prises avec les difficultés issues de la guerre. Du fait de ces difficultés, la production nationale devait faire face à une demande accrue dans de multiples domaines. Il fallait notamment :

- a. Reconstituer les bâtiments et l'outillage, rendre au sol sa fertilité, restaurer les moyens de transport et autres éléments du capital national, qui avaient été détruits ou dont l'entretien avait été négligé au cours de la guerre;
- b. Rétablir l'approvisionnement normal des circuits de production et de distribution du secteur civil, en relevant à tous les échelons le niveau des stocks et de l'activité courante;
- c. Reconstituer les réserves de mobilier, de vêtements, etc. des particuliers.



4. Or, la production nationale se trouvait freinée par cette même insuffisance de l'équipement industriel et agricole et des transports, qui contribuait à élever le niveau des besoins, ainsi que par la nécessité de redistribuer la main-d'oeuvre et de réorganiser l'ensemble de la production dans le cadre d'une économie de paix. Il y avait donc excédent général des besoins, même calculés au plus juste, sur les possibilités de production. Dans ces conditions, il était à peu près certain que la demande monétaire totale de biens et de services dépasserait les disponibilités, situation qui tend inévitablement à provoquer l'inflation et le déficit de la balance des paiements.

5. Outre cet excédent général de la demande, la pénurie exceptionnelle de certains produits posait un problème aux divers pays. Nombre de ces pénuries portaient sur des articles sans lesquels les ressources productives ne pouvaient être utilisées efficacement (par exemple, les combustibles et les engrais), ou sur des produits nécessaires à la subsistance de la population (par exemple, les denrées alimentaires essentielles). Le plus souvent, il s'agissait de marchandises qu'en temps normal, les pays membres obtenaient par la voie du commerce extérieur; en ce cas, la pénurie résultait en grande partie de leur incapacité à se procurer — soit par l'exportation, soit par le recours aux réserves d'or (ou au crédit) — les devises nécessaires au paiement de ces articles. Cependant, il n'en était pas toujours ainsi; parfois, il s'agissait de produits qui faisaient défaut dans le monde entier — à la suite, par exemple, de l'effondrement de la production asiatique — parfois aussi de produits d'origine nationale (par exemple, le charbon, l'électricité).

6. Ces deux séries de difficultés, les unes générales, les autres spécifiques, se combinaient entre elles sous la forme du « problème dollar ». Tout pays disposant d'une quantité suffisante de dollars pouvait se procurer la plupart des produits-clés qui lui faisaient le plus gravement défaut; en même temps, les pays qui pouvaient financer un excédent d'importations en utilisant leurs réserves de dollars ou en obtenant un prêt en dollars en tiraient un surcroît de ressources et parvenaient à satisfaire en partie l'excès de leur demande intérieure. C'est pourquoi l'Aide Marshall, généreusement accordée par les États-Unis, contribua puissamment à résoudre — dans l'immédiat — les deux problèmes qui se posaient : d'une part, elle permit aux pays membres de se procurer les produits-clés sans lesquels ils auraient été souvent incapables de tirer parti de leurs ressources propres, et d'autre part, elle constitua en elle-même un appoint direct qui vint renforcer les disponibilités totales en biens et en services. A ce dernier égard, elle a joué un rôle plus important qu'on ne pourrait le croire en comparant les chiffres de production nationale et le montant des importations financées au moyen de l'Aide Marshall, car ce surcroît de ressources a été particulièrement efficace dans la lutte contre l'inflation.

7. Un autre problème se posait à l'Europe occidentale en 1947. Les échanges internationaux avaient été profondément désorganisés par la guerre, et leur reprise était entravée tant par l'amenuisement des réserves de devises de la plupart des pays que par la tendance quasi générale à l'inflation et au déséquilibre de la balance des paiements. Ce problème sera traité de façon plus détaillée aux paragraphes 24 et 25, mais on comprend aisément qu'il ait contribué à empêcher l'Europe occidentale de tirer le meilleur parti possible de ses ressources productives.

8. En résumé, les principales tâches à accomplir pendant la période du programme de relèvement européen étaient les suivantes :

- a. Porter la production globale des pays membres à un niveau qui leur permît de couvrir dans une mesure plus satisfaisante les besoins conjoints de la consommation et des investissements, sans avoir à compter sur l'appoint d'importations gratuites.
- b. Aligner la demande monétaire intérieure sur la production nationale, de manière à éviter l'inflation ou l'absorption par le marché intérieur, au détriment des exportations, d'une trop grande quantité de marchandises.
- c. Augmenter les disponibilités en produits rares, soit en accroissant la production intérieure, soit en créant un dispositif efficace qui permette de financer par l'exportation l'achat de ces produits dans un autre pays d'Europe, d'Amérique ou du reste du monde.
- d. Organiser un système d'échanges internationaux satisfaisant dans son ensemble et parvenir à un équilibre raisonnable de la balance des paiements pour tous les pays.

9. Il est clair que ces divers problèmes présentaient entre eux des rapports étroits, et parfois se confondaient partiellement, et qu'une même mesure pouvait fréquemment contribuer à en résoudre plusieurs. L'Aide Marshall a fourni aux pays membres la base qui leur était indispensable pour assurer la survivance de leurs économies pendant le temps nécessaire à la solution de leurs difficultés; aussi la première tâche qui s'est imposée à l'Organisation a-t-elle consisté à réaliser un accord sur les modalités de répartition de cette aide entre ses membres.

10. Les résultats obtenus au cours de ces dernières années montrent que les pays membres ont su profiter du répit que leur offrait l'Aide Marshall pour progresser sensiblement vers la solution de ces problèmes. La situation diffère évidemment selon les pays, surtout lorsque des facteurs de caractère local y ont joué un rôle majeur (par exemple, la guerre dans le cas de la Grèce). Mais dans la plupart des pays, le retour à une économie de paix est actuellement chose faite; parmi les travaux de reconstruction, certains des plus indispensables ont été menés à bien; des stocks de roulement reconstitués permettent à l'industrie de tourner avec un meilleur rendement; les productions-clés se sont développées et l'accroissement des exportations aide puissamment à financer l'achat des produits essentiels qui doivent encore être importés; le déficit total de la balance des paiements des pays membres a été ramené de 8 milliards de dollars en 1947 à 1 milliard en 1950; la production nationale a fortement augmenté dans tous les pays; dans l'ensemble, les niveaux de vie sont redevenus très voisins de ceux d'avant-guerre; enfin, le succès de la lutte contre l'inflation s'est progressivement affirmé, tout au moins jusque vers le milieu de l'année 1950.

11. Même si l'on ne tient pas compte des difficultés nouvelles qui ont surgi après le déclenchement des hostilités en Corée, ces progrès ne signifiaient évidemment ni que les pays membres n'avaient plus de problèmes à résoudre ni que leur coopération ne s'imposait plus avec la même urgence. L'amélioration du problème dollar, qui s'est brusquement manifestée en 1950, a été due, en partie du moins, à des facteurs d'un caractère peut-être passager, tels que les achats américains en vue de la constitution de stocks stratégiques et un certain apport de capitaux privés; l'état de la balance des paiements posait encore dans divers pays des problèmes pressants. Dans certains autres, les niveaux de vie demeuraient inférieurs à ceux d'avant-guerre, qui étaient eux-mêmes, dans certains cas, nettement insuffisants. Néanmoins, on peut considérer à juste titre la situation telle qu'elle se présentait vers le milieu de 1950 comme une étape remarquable parcourue sur la voie de relèvement.

Apparition de problèmes nouveaux.

12. Toutefois, depuis le déclenchement de la guerre de Corée, les pays membres se trouvent aux prises avec des difficultés nouvelles. La demande mondiale a augmenté pour la plupart des matières premières, en prévision surtout des programmes de réarmement dont l'exécution ne fait que commencer. Parfois, et notamment dans le cas de la laine et du coton, cette augmentation de la demande a coïncidé avec un fléchissement des disponibilités; cependant, même lorsque celles-ci ont continué de s'accroître, leur progression n'a pu suivre celle de la demande : il en est résulté tantôt une pénurie, tantôt une hausse de prix brutale, tantôt les deux à la fois. Dans le domaine des transports maritimes, la demande de tonnage s'est également accrue, à la suite de circonstances en grande partie temporaires, et les taux de fret ont accusé une très forte hausse.

13. Bien que cette évolution n'ait pas eu la même incidence sur tous les pays membres, elle s'est cependant traduite, pour presque tous, par une évolution défavorable des termes de l'échange; dans certains cas, les répercussions ne s'en sont pas fait sentir tant que s'est poursuivie la livraison des marchandises achetées aux anciens prix; elles devaient toutefois se traduire fatalement par une hausse importante du coût des importations. Pour certains pays, il en est résulté une aggravation sensible des problèmes de balance des paiements et, de ce fait, leurs difficultés de financement des importations essentielles s'en sont trouvées accrues. D'une façon plus générale, le danger était que les pays ne puissent se procurer certaines matières indispensables en quantité suffisante, même lorsqu'ils disposaient des moyens de paiement nécessaires. Dans tous les cas, les pays d'Europe occidentale se sont trouvés une fois de plus devant le risque de ne pouvoir se procurer en quantité suffisante les produits-clés sans lesquels leur économie ne saurait fonctionner normalement. Cette fois, le fait de posséder des dollars n'apportait plus aux pays membres la certitude de pouvoir s'approvisionner, comme cela avait été le cas, pour nombre de produits, en 1947.

14. Tandis que les pénuries risquent de désorganiser l'industrie, la hausse des matières premières, en pesant sur les termes de l'échange, entraîne automatiquement une diminution du revenu national réel de la plupart des pays membres. Cette diminution est naturellement plus marquée dans les pays dont l'activité économique repose en grande partie sur l'importation des matières premières qui ont subi une hausse considérable. Il est vrai que, pour la plupart des pays membres, elle sera probablement inférieure à l'accroissement du revenu national réel intervenu dans ces pays entre 1949 et 1950. Mais malheureusement, elle survient au moment où les pays doivent consacrer au réarmement une part croissante de ce revenu, et où le développement de la production est compromis par la pénurie des matières premières. Par suite de ce concours de circonstances, non seulement le secteur civil ne se voit plus attribuer qu'une part réduite du revenu national réel, mais encore les pays ont grand-peine à préserver leur stabilité financière intérieure. La hausse des prix (conséquence du renchérissement des importations) et la majoration des impôts (destinée à financer le réarmement) composent un ensemble qui risque d'être assez peu apprécié et qui provoquera inmanquablement des demandes de relèvement des revenus monétaires; en admettant même qu'il ne soit

pas donné suite à ces demandes, on assistera à peu près inévitablement à une réduction de l'épargne, ce qui accentuera la pression de la demande. Et cependant, étant donné que les termes de l'échange se sont aggravés, que le réarmement s'opère, et que la production totale se trouve freinée par les pénuries de matières premières, rien ne saurait empêcher l'inéluctable réduction du volume réel des biens et services disponibles pour le secteur civil. Si la demande n'est pas maintenue au niveau des disponibilités, grâce à des mesures méthodiques excluant l'inflation, c'est l'inflation elle-même, avec tous les désordres et toutes les injustices qu'elle comporte qui se chargera d'opérer l'ajustement. En outre, la situation se trouvera encore aggravée par les perturbations économiques nées de l'inflation elle-même, et notamment, en bien des cas, par l'agitation sociale et par un amenuisement des stocks de roulement tel que l'efficacité de la production s'en trouvera affectée. D'autre part, la crainte de nouvelles hausses déclenchera un mouvement d'achats anticipés, qui accélérera l'ascension des prix.

15. Parmi les problèmes communs aux pays membres, ceux qui présentent le caractère d'urgence le plus marqué, tout en revêtant d'ailleurs des formes assez différentes suivant les pays, sont le maintien de la stabilité financière intérieure et, d'autre part, la pénurie et la hausse du cours des matières premières. Toutefois, certains pays connaissent, de surcroît, de graves difficultés de balance des paiements. La nature de ces difficultés s'est quelque peu modifiée depuis l'époque où tous les problèmes se ramenaient à celui de la pénurie de dollars; ce changement est dû en partie à la disparition du système des droits de tirage (voir le paragraphe 26) qui permettait de couvrir les déficits prévus au titre des transactions entre pays membres. Pour l'instant, il ne se pose pas de « problème dollar » commun à tous ces pays, quoique cette situation puisse ne pas se prolonger. Il existe plutôt une série de problèmes distincts pour ceux qui accusent des déficits de leur balance générale des paiements; il pourra être nécessaire de décomposer ces déficits de façon à en dégager les principaux éléments, —les autres pays membres étant considérés comme une seule unité du fait de l'Union Européenne de Paiements, — mais on ne saurait affirmer que, d'une façon générale, le déficit doive se porter sur une zone déterminée. Pour autant qu'il se manifeste un déséquilibre grave à l'intérieur de la zone correspondant à l'Union européenne de Paiements, il existe déjà une procédure permettant d'examiner le problème dès qu'il commencerait à se poser.

16. L'évolution de la situation de la balance des paiements et l'incertitude qui règne quant à la réapparition éventuelle du classique problème dollar sous une forme aiguë sont la source de problèmes nouveaux dont l'O. E. C. E. a le devoir de s'occuper. Du point de vue de l'organisation du travail, ces différents problèmes particuliers pourront soulever plus de difficultés que le grand problème unique qui était commun à tous.

2. DEUXIÈME PARTIE

Les principales activités de l'O. E. C. E.

17. Devant des problèmes aussi variés, dont chacun peut être abordé sous bien des angles différents, on ne saurait s'étonner que l'O. E. C. E. se soit engagée dans des activités fort diverses. Nous ne tenterons pas d'énumérer ici ces activités; on pourra utilement se reporter sur ce point aux publications de l'Organisation, dont la liste figure à la fin de la brochure ci-jointe, consacrée à la structure de l'O. E. C. E., à son historique et à ses méthodes de travail. Toutefois aux fins du présent rapport, on peut, dans l'ensemble, classer ces activités en quatre catégories distinctes, selon qu'elles tendent :

- a. A l'établissement d'un système satisfaisant d'échanges et de paiements intra-européens;
- b. A une répartition équitable entre les pays membres des ressources qui ne sont disponibles qu'en quantités insuffisantes;
- c. A l'accroissement de la production;
- d. A la recherche de la stabilité financière intérieure.

18. L'incidence de ces quatre catégories d'activités sur la solution des problèmes qui se posent aux pays membres peut, dans l'ensemble, se résumer de la façon suivante.

19. Les activités de la première catégorie contribuent à accroître le revenu national réel des pays membres en permettant à chacun d'entre eux d'échanger les articles qu'il peut produire avec une relative facilité contre ceux qu'il produirait difficilement. Elles contribuent également à la solution des pénuries spécifiques en permettant qu'un accroissement de la production d'un article rare dans un pays donné, serve à couvrir les déficits de tous les pays membres et non seulement celui du pays producteur. C'est ainsi notamment que l'Europe a pu réduire ses besoins d'importations en provenance de la zone dollar grâce à l'accroissement de production intervenu dans certains pays membres, en particulier dans le secteur des denrées alimentaires, de l'équipement ou des produits chimiques.

20. Les activités de la seconde catégorie concourent à l'accroissement de la production en assurant un apport relativement constant de matières premières, ou contribuent tout au moins à empêcher la désorganisation qui résulterait de fluctuations brusques et imprévisibles dans l'approvisionnement de certains pays. Si l'on considère que les accords sur la répartition de l'aide peuvent être classés dans cette rubrique, on conclura que des avantages immenses en ont été retirés.

21. Les activités visant à accroître la production contribuent fréquemment à atténuer la pénurie de certains produits ou à rendre moins impérieuse la nécessité d'importations payables en dollars; il arrive également que l'accroissement de la production ne soit pas étroitement lié à la solution des pénuries spécifiques ou du problème dollar et qu'il s'agisse avant tout d'accroître le revenu national en améliorant la productivité. Ces activités peuvent contribuer alors, par voie de conséquence, au rétablissement de la stabilité financière intérieure.

22. L'objet immédiat des mesures qui tendent à améliorer la stabilité financière intérieure est évident; indirectement, ces mêmes mesures ont également pour effet de contribuer à accroître le revenu national réel en créant des conditions favorables à une activité industrielle efficiente ainsi qu'à la constitution de l'épargne; en outre, elles ont un effet très favorable sur la position de la balance des paiements. L'instabilité financière sévissant dans un pays donné, notamment s'il s'agit d'un très grand pays, peut avoir des effets très graves sur la situation de tel ou tel autre. Les efforts accomplis par chaque pays pour maintenir la stabilité de sa propre monnaie constituent une forme essentielle de coopération en ce qu'ils contribuent au relèvement des autres.

2.1. Section A

Les dispositions qui régissent les échanges et les paiements intra-européens.

23. Ces dispositions relèvent essentiellement de deux domaines principaux : il s'agit d'une part du processus de libération des échanges, transactions invisibles comprises, et, d'autre part, de la création de l'Union européenne de paiements. D'ailleurs, ces deux catégories de mesures sont restées étroitement liées et aucune des deux n'eût, sans l'autre, donné de résultats satisfaisants.

Libération des échanges.

24. A la fin de la guerre, c'est dans des conditions très difficiles qu'a dû s'opérer la reprise des échanges entre pays européens. La plupart des monnaies européennes étaient inconvertibles, et l'on ne pouvait guère espérer parvenir à équilibrer les paiements, que ce soit entre les pays pris deux à deux, ou entre tel ou tel pays et le reste du monde. Dans ces conditions, la meilleure solution consistait à négocier une série d'accords bilatéraux qui prévoyaient le plus souvent une certaine marge de crédit réciproque, étant entendu qu'au delà de cette marge le pays débiteur était tenu de se libérer en or ou en dollars.

25. Les créiteurs éventuels n'étant pas disposés à exporter au delà d'un montant très limité sans recevoir une contrepartie immédiate, les marges de crédit fixées étaient en général assez faibles. Comme l'une et l'autre des parties voulaient éviter d'avoir à effectuer un paiement en or, chacune d'elles tendait à limiter ses risques en appliquant, pour freiner les importations qu'elle ne considérait pas comme « essentielles », toute une série de mesures de restrictions des échanges, de licences d'importation, etc. Il n'était, certes, pas impossible d'aboutir, par voie de négociations, à des accords sur le volume et la nature des importations autorisées par l'une et l'autre parties, mais les échanges n'en étaient pas moins maintenus par ces restrictions à un niveau beaucoup plus bas qu'il eût été souhaitable; même alors, certains pays se trouvaient dans l'obligation d'importer des articles dont ils n'avaient pas particulièrement besoin, soit parce qu'ils disposaient d'un excédent accumulé en une monnaie donnée, soit parce qu'au cours des négociations, ils avaient été contraints de les accepter pour en obtenir d'autres d'intérêt fondamental, ou pour assurer des débouchés à certaines de leurs exportations de caractère moins essentiel. Un tel régime devait inévitablement généraliser l'adoption de méthodes discriminatoires regrettables, revêtant des formes très diverses, et amener chaque pays à craindre que les autres, lorsqu'ils négocieraient avec des pays tiers, n'appliquent à ses propres exportations des méthodes analogues.

26. Au nombre des arrangements conclus au titre du programme de relèvement européen pour les deux premiers exercices, s'inscrivent les deux accords de paiements intra-européens. Ils ont permis d'accroître, grâce au mécanisme des « droits de tirage », le volume des échanges à effectuer dans le cadre général du programme, en dépit du fait que dans bien des cas les marges de crédit fussent épuisées. En vertu de ces accords, si un pays jugeait probable qu'il accuserait au cours de l'exercice suivant un excédent à l'égard de tel ou tel autre, il convenait d'accorder à son débiteur présumé, à titre de don, un montant en sa propre monnaie

en contre-partie des dons en dollars qu'il recevait lui-même des États-Unis. Ce système a incontestablement contribué à accroître le volume des échanges fructueux entre les pays membres, mais il avait l'inconvénient de n'inciter en aucune façon ni le créateur présumé à essayer d'accroître ses importations ou à acheminer ses produits vers le marché dollar, ni le débiteur présumé à réduire ses besoins d'importations, chacun ayant surtout intérêt à ce que les prévisions se réalisent. De plus, bien qu'on ait cherché à inclure dans les accords certaines dispositions de caractère multilatéral, le commerce conservait un caractère essentiellement bilatéral, de telle sorte que la structure des échanges de marchandises n'est pas la plus satisfaisante. Enfin, le fonctionnement même du système était lié à un apport continu de fonds E. R. P. nécessaires pour inciter les créateurs éventuels à accorder des droits de tirage.

27. En 1949, l'O. E. C. E. prit l'initiative d'une action visant à une réduction générale des restrictions imposées aux échanges par les pays membres. Chacun de ces pays pouvait estimer, eu égard à sa position dollar, qu'il avait avantage à restreindre ses importations pour éviter d'avoir à effectuer des paiements en or; toutefois, dès que l'application de cette méthode se généralisait, les avantages qu'elle pouvait comporter pour chaque pays considéré individuellement se trouvaient pratiquement neutralisés. Cela étant, c'était à une réduction générale des entraves aux échanges qu'il fallait recourir pour assurer un développement du commerce intra-européen profitable à tous les pays et n'impliquant de perte d'or sérieuse pour aucun. Le problème majeur consistait à trouver une formule qui permît aux pays membres d'accepter cette réduction générale et simultanée des entraves aux échanges.

28. Il était évidemment impossible de prévoir exactement quels seraient les effets de telle ou telle réduction et, par conséquent, d'être certain qu'il en résulterait en définitive un équilibre rigoureux des paiements, si tant est que cet équilibre fût désirable; les pays se sont donc entendus sur une formule simple qui garantissait du moins que les mesures seraient rapidement prises. Chaque pays abolirait toutes les restrictions quantitatives aux importations en provenance des autres pays membres à concurrence d'un certain pourcentage du montant total de ses importations en provenance de ces pays et de leurs territoires d'outre-mer, au cours d'une année de référence (1949 pour l'Allemagne, 1948 pour les autres pays). Le pourcentage devait s'appliquer non seulement au total des échanges du pays considéré, mais encore à chacune des trois catégories : produits agricoles, matières premières et produits manufacturés. Il ne devait pas être tenu compte des importations du secteur public, et il était seulement prescrit de les effectuer selon des principes commerciaux conformes aux dispositions appropriées de la Charte de la Havane.

29. De crainte que cette formule ne suscite des difficultés pour certains pays, diverses clauses de sauvegarde étaient prévues, notamment dans le cas de ceux qui auraient à faire face à un déficit de leur balance des paiements. Tout pays qui désirait se prévaloir de ces clauses de sauvegarde devait toutefois être prêt à fournir des justifications aux autres pays membres; on escomptait, en somme, que la confiance mutuelle et l'esprit de coopération permettraient d'éviter l'établissement de règles détaillées qui eussent couvert toutes les éventualités.

30. La décision prise le 2 novembre 1949 fixa le pourcentage à 50 %, tout en laissant aux pays la latitude de choisir les produits à libérer, à la condition que ledit pourcentage soit atteint dans chacune des trois catégories. Les pays eurent inévitablement tendance à choisir les articles dont l'importation leur causait le moins de préoccupation; toutefois, des négociations bilatérales aboutirent à l'inscription sur les listes de certains au moins des produits auxquels les pays exportateurs attachaient de l'importance.

31. La plupart des pays ont été en mesure de se conformer intégralement à la décision prise, certains libérant même au delà du pourcentage fixé; les autres réussirent presque tous à arriver très près de ce pourcentage. L'étape suivante devait consister de toute évidence à l'élever, ce qui impliquait inévitablement des difficultés accrues. En effet, chaque pays avait inscrit sur la liste en premier lieu les produits qui lui paraissaient les plus « faciles » à libérer de sorte que l'ampleur des effets devait croître désormais beaucoup plus que proportionnellement au relèvement du pourcentage de libération. Cette difficulté pouvait se trouver très atténuée si l'on parvenait à appliquer un système de paiements multilatéral, dans lequel chaque pays n'aurait à se préoccuper que de sa position à l'égard de l'ensemble de l'Europe occidentale, au lieu de craindre d'avoir un déficit à l'égard de tel ou tel pays. La solution serait encore plus aisée si l'on pouvait faire en sorte que ce système assurât des marges de crédit assez substantielles pour qu'un pays en déficit ne fût pas tenu de se libérer immédiatement par des versements d'or; l'avenir étant incertain, aucun pays ne pouvait être assuré de ne pas se trouver à un moment donné en déficit, et une telle disposition devait rendre plus facile à tous l'extension des mesures de libération.

32. En fait, grâce à la création, le 19 septembre 1950, de l'Union Européenne de Paiements, dont il est question plus loin, ces deux conditions se trouvèrent remplies; dès avant la création de l'Union il avait été convenu de porter, quinze jours après l'entrée en vigueur du nouveau système de paiements, le pourcentage de libération à 60 %. En outre, les paiements devant s'effectuer sur une base multilatérale, aucun des pays

membres n'avait plus désormais de raison d'exclure, pour des considérations de balance de paiements, un autre pays du bénéfice de ses mesures de libération : on pouvait dès lors appliquer dans le secteur libéré la règle de la non-discrimination qui entra effectivement en vigueur le 1er janvier 1951. Le Conseil décida également qu'il ne devrait pas être opéré de discrimination dans le secteur non libéré, mais les moyens techniques dont on dispose pour appliquer une telle décision ne sont cette fois ni d'un emploi aussi facile ni d'un effet aussi automatique, et aucune procédure n'est encore fixée pour le cas où un pays se plaindrait que la règle a été violée; on doit signaler qu'un pays a déclaré qu'il lui fallait se réserver une certaine liberté de négociations pour les importations de ce secteur, à moins qu'il ne fût assuré d'un approvisionnement équitable en produits essentiels.

33. Dès le 27 octobre 1950, il fut décidé de porter à 75 % le pourcentage de libération, ce nouveau relèvement devant prendre effet en février 1951. Cependant, des difficultés étant apparues dans le secteur agricole, il fut cette fois impossible d'aboutir à un accord pour que le relèvement du pourcentage s'appliquât à chacune des trois catégories de produits; les pays ont donc décidé seulement de porter à 75 % le pourcentage total, avec un minimum de 60 % pour chaque catégorie. En outre, les pays membres sont tenus de procéder à la consolidation, au 30 avril 1951, de la liste des produits libérés représentant 60 % de leurs échanges ; après quoi, aucun article ne pourra être retiré de la liste, sauf en vertu des clauses de sauvegarde précitées, même dans le cas où le pourcentage minimum demeurerait respecté.

34. Les difficultés auxquelles se heurte la libération ont été aggravées par la hausse considérable du prix des matières premières importées qui tendait à créer un sérieux problème de balance des paiements pour certains pays, même à l'intérieur de la zone européenne. Toutefois six pays : la Grèce, l'Autriche, le Danemark, l'Islande, la Norvège et l'Allemagne ont demandé des allègements en vertu des clauses de sauvegarde et ont été déliés de leurs engagements. Ces pays ont cependant continué à maintenir le pourcentage respectif de libération que leur permettait leur situation propre.

35. La méthode « du pourcentage » a eu le grand avantage de permettre une action rapide en matière de libération. Toutefois, elle présente des inconvénients qui deviennent plus apparents lorsque l'on arrive à un niveau aussi élevé que celui de 75 %. Il est vraisemblable en particulier que les produits qui avaient fait l'objet de mesures de restriction très rigoureuses au cours de la période de référence et qui peuvent être précisément ceux qu'il serait souhaitable de libérer dans l'intérêt commun, ne seront pas choisis par le pays intéressé; en effet, la libération de ces produits n'entrerait que pour une très faible part dans le pourcentage que le pays s'est engagé à appliquer, les importations ayant, dans ce cas, été peu importantes au cours de l'année de référence. De plus, il est apparu qu'aussi longtemps que chaque pays sera libre de choisir lui-même les produits à libérer, il est peu probable que les mêmes produits soient libérés par tous. C'est pourquoi le groupe chargé de coordonner les négociations relatives à l'étape de 75 % a recommandé que tous les articles portés sur une « liste commune » soient libérés par les pays qui sont en mesure d'atteindre ce pourcentage. La liste a été établie par le groupe; elle comprend tous les textiles et l'équipement textile, ainsi que certains produits agricoles et chimiques. Ces propositions ont été provisoirement adoptées par le Conseil le 7 avril, compte tenu de réserves formulées par les Gouvernements de l'Irlande et de la Turquie¹, et d'une disposition aux termes de laquelle les pays qui se considèrent comme incapables de libérer les produits de la liste commune devront justifier devant l'organisation le maintien de restrictions quantitatives sur ces marchandises.

36. Des négociations tendant à généraliser cette procédure et à élargir la liste des produits auxquels elle s'applique se poursuivent encore. Leur aboutissement aurait pour effet non seulement d'étendre la zone de libération, mais encore de marquer un pas en avant vers la création de ce « marché européen unifié », dont on a à maintes reprises souligné qu'il constituait un objectif désirable. Ceci dit, l'établissement d'une liste que tous les pays pourront considérer comme équitable représente un problème réel.

37. Il y a, bien entendu, des entraves aux échanges autres que celles auxquelles le programme de libération s'applique, — les tarifs douaniers par exemple. Les pays membres sont convenus, en signant la Convention, de collaborer avec les autres pays disposés à le faire en vue de réduire de telles entraves et des progrès ont été réalisés dans cette voie au cours de plusieurs conférences internationales. Les difficultés rencontrées dans ce domaine sont toutefois plus grandes que celles que provoque la suppression réciproque des restrictions quantitatives. Ces dernières, pour la plupart, ont été imposées, dans un passé récent, pour des motifs tenant à la balance des paiements des différents pays; elles ont peu fait pour encourager la fabrication de produits incapables de soutenir la concurrence étrangère lorsqu'elles sont supprimées. Une

1. Les pourcentages de libération atteints par ces deux pays sont respectivement 75,2 et 63,2 %.

nouvelle réduction de tarifs, largement étendue, créerait aux producteurs qui en seraient affectés des problèmes d'ajustement plus difficiles, même si à long terme le monde devait en retirer des bénéfices plus substantiels.

38. Les délégations des Pays-Bas, de l'Italie et de la France, ont également suggéré des formes plus radicales d'intégration européenne. Au cours de la session tenue par le Conseil à l'échelon des Ministres le 7 juillet 1950, elles ont proposé que l'Organisation étudie certains projets qui ont été appelés, du nom de leurs auteurs, les Plans Stikker, Pella et Petsche.

39. Dans ces trois plans, le resserrement des liens économiques entre les pays européens est considéré comme un moyen de réduire les coûts de production, de relever le niveau de vie de la population des pays membres et d'équilibrer la balance des paiements de ces pays à l'égard de ceux qui sont situés en dehors de l'Europe occidentale, et cela tout en développant la production, en maintenant l'emploi à un niveau élevé et stable et en retournant progressivement au multilatéralisme. Les auteurs des trois plans convenaient que ces résultats ne pouvaient être obtenus par chaque pays agissant séparément, mais seulement par un effort collectif et harmonisé des membres de l'O. E. C. E.

40. La création d'un marché européen unique — qui permettrait de réaliser l'intégration économique complète de l'Europe — exigerait non seulement l'élimination des restrictions quantitatives, mais encore la suppression des tarifs douaniers et des autres obstacles aux échanges entre pays européens. Tel est l'objectif déclaré du Plan Stikker. Le Plan Pella vise avant tout à réduire progressivement les tarifs douaniers sur une base préférentielle, et le Plan Petsche à créer un institut financier qui favoriserait le développement de la productivité.

41. D'après le Plan Stikker, l'intégration économique de l'Europe, — qui s'effectuerait par secteur — exigerait que des mesures fussent prises pour neutraliser toutes les perturbations qui pourraient, pour les pays membres, être la conséquence immédiate de l'intégration. Le Plan Pella insiste surtout sur la nécessité d'échelonner les réductions de tarifs douaniers de manière à permettre aux pays membres, et notamment à ceux dont le potentiel économique est le plus faible, d'adapter leur économie aux effets de ces réductions. Le Plan Petsche souligne la nécessité de traiter l'expansion économique et les programmes d'investissement moins comme des problèmes nationaux que comme des problèmes européens, à résoudre par des méthodes de rationalisation, avec l'aide d'une banque européenne.

42. Un Groupe de Travail du Comité Exécutif a examiné les trois plans et a soumis, le 1er octobre 1950, un rapport qui les analyse et définit le champ des études à faire avant de prendre une décision.

43. En octobre et en décembre 1950, le Conseil a décidé qu'il serait procédé à des études dans certains secteurs, afin de mesurer l'incidence que pourraient avoir sur eux les propositions présentées. Ces études ont été confiées à divers Comités techniques et sont actuellement en cours.

Union Européenne de Paiements.

44. Il a été indiqué plus haut pourquoi il était indispensable d'établir un système multilatéral de paiements efficace comportant également des marges de crédit. Ce système était nécessaire pour que les membres puissent courir le risque d'atténuer leurs restrictions à l'importation et pour permettre des échanges qui seraient d'un avantage certain pour l'ensemble du groupe, mais qui pourraient par ailleurs entraîner pour tel ou tel pays des pertes d'or exagérées. Le système devait également mettre chaque pays en mesure de tirer tout le bénéfice de ses exportations vers l'Europe en utilisant le produit de ses transactions pour effectuer ses achats dans le pays qui pouvait le mieux répondre à ses besoins, au lieu d'être contraint d'acheter dans le pays importateur. De même, avec ce système, ils n'étaient plus obligés de chercher à exporter vers un pays membre plutôt que vers un autre pour équilibrer un compte bilatéral. Si les monnaies des pays membres n'étaient pas effectivement convertibles, il ne pouvait exister de véritable régime de non-discrimination; grâce au système envisagé, chacun pouvait vendre où il lui était offert le marché le plus favorable à ses exportations et utiliser le produit de ces dernières dans le pays qui lui permettrait d'importer aux conditions les plus avantageuses.

45. Le principe essentiel de l'U. E. P. est simple. Les paiements sont effectués entre ressortissants des divers pays comme par le passé et chaque banque centrale continue à indiquer périodiquement à la Banque des Règlements internationaux le résultat net des transactions opérées entre son pays et chacun des autres. La Banque des Règlements internationaux récapitule ces indications en un chiffre unique net (positif ou négatif) donnant la position de chaque pays à l'égard de l'ensemble des autres. Ce solde net est simplement reporté sous forme de débit ou de crédit à l'Union; toutefois, si le chiffre cumulatif atteint une certaine limite, une fraction de l'excédent est payée en or selon certaines règles définies. La limite assignée à chaque pays

dépend de son quota, qui a été fixé à environ 15 % du montant global de ses paiements et recettes à l'intérieur de l'Europe en 1949. Le solde cumulé fait l'objet d'un simple rapport tant qu'il est inférieur à un cinquième du quota; au delà, le solde créditeur est payé pour moitié en or jusqu'à ce que le quota soit atteint, alors que, s'il s'agit d'un solde débiteur, la fraction payable en or passe progressivement de 20 à 80 %.

46. On voit qu'en principe ce système est tout à fait indépendant de l'Aide Marshall, si ce n'est qu'il exige un capital initial pour couvrir le cas où le Fonds aurait, pendant une période donnée, à verser plus d'or qu'il n'en reçoit. En fait, ce système a un rôle différent de celui des anciens accords de paiements intra-européens. Au lieu d'utiliser des dons américains pour régler des déficits bilatéraux prévus au départ, les pays membres sont convenus que chacun abandonnerait au Fonds une fraction de tout solde non prévu qui pourrait lui être dû après compensation multilatérale, de telle sorte que les débiteurs envers le Fonds ne soient pas tenus d'effectuer immédiatement un remboursement intégral.

47. En réalité, le passage de l'ancien au nouveau système n'a pas été aussi brusque qu'on pourrait le croire d'après cet exposé. Certains pays, qui semblaient devoir accuser des excédents avec le nouveau système, se virent attribuer dès l'origine un solde débiteur, en compensation duquel ils reçurent un don E. R. P. dans des conditions sensiblement analogues à celles de l'ancien système, tandis que les autres, qui semblaient devoir accuser un déficit, bénéficiaient d'un solde créditeur initial.

48. Il est évident qu'on ne saurait dire jusqu'à quel point les échanges intra-européens se sont développés sous l'influence de l'U. E. P., étant donné que l'entrée en vigueur de celle-ci a été essentiellement liée au développement des mesures de libération et que les résultats obtenus dans les deux domaines sont nécessairement inséparables. Même si l'on considère les deux opérations concurremment, on doit admettre que la situation s'est forcément trouvée influencée par d'autres facteurs. Il est intéressant de noter que l'accroissement spectaculaire du volume des échanges intra-européens enregistré jusqu'à fin 1949, où l'on a atteint le volume d'avant guerre, ne s'est pas ralenti au cours de 1950, mais au contraire, s'est poursuivi plus rapidement encore qu'au cours de l'année précédente (29 % contre 23 %). De plus, le rythme d'accroissement a été plus rapide pendant le second semestre que pendant le premier. Cet accroissement est dû au développement général du volume des échanges des pays participants, dans le cadre de l'expansion du commerce mondial. Cependant, dans le total des échanges des pays participants, la part des échanges intra-européens devenait de plus en plus grande si bien qu'à la fin de 1950, la proportion des exportations et des importations effectuées entre pays participants par rapport à leurs échanges totaux était plus forte qu'en 1938.

49. Il est également impossible d'évaluer avec précision dans quelle mesure l'entrée en vigueur de l'U. E. P. a permis d'établir une structure plus satisfaisante des échanges multilatéraux, en éliminant les facteurs qui pouvaient inciter les pays à opérer leurs paiements bilatéraux conformément au cadre rigide que leur imposaient les accords sur les droits de tirage et les paiements en or. Toutefois, ici encore, de sérieux indices tendent à prouver la réelle utilité du système. Ainsi, dans la période couverte par le Système de Paiements intra-européen (octobre 1948 à juin 1950), le total des déficits bilatéraux cumulatifs, compte tenu des droits de tirage accordés par les créditeurs, n'a guère dépassé 1 milliard de dollars, soit une moyenne d'environ 50 millions de dollars par mois; les pays veillaient à ce que les paiements qu'ils avaient à faire à un autre ne dépassent pas outre mesure les recettes qu'ils en tiraient. Or, au cours des neuf premiers mois de l'U. E. P., le total des déficits bilatéraux cumulatifs a atteint le chiffre de 1.700 millions de dollars, soit environ 190 millions de dollars par mois, même si l'on ne tient pas compte des déficits couverts par l'utilisation des « ressources existantes », comme c'est, le cas, par exemple, des soldes en sterling que détenait l'Italie au début du fonctionnement du système, et qu'elle a utilisés pour couvrir une partie de son déficit.

50. L'importance des facilités accordées aux pays pour dépenser librement leurs ressources disponibles dans le pays membre de leur choix est sans doute moins grande que cette comparaison ne tendrait à le faire croire, ne serait-ce que parce que les bénéficiaires de droits de tirage bilatéraux en auraient dépensé de la même manière une forte proportion même s'ils n'avaient pas été « liés » aux pays qui les accordaient². D'autres indications plus directes, bien que de portée moins-générale, permettent de déceler un changement d'orientation des achats et des ventes des pays depuis que la libération, la non-discrimination et la compensation multilatérale des paiements se sont développées. Ainsi, quelle que soit la période choisie comme base de comparaison, on enregistre un certain nombre de changements frappants en matière d'échanges et de paiements, dans les relations bilatérales entre les pays E. R. P.

2. Même si l'on calcule les déficits bilatéraux enregistrés dans le S.P.I.E. avant déduction des droits de tirage la cadence correspond à environ 110 millions de dollars par mois, contre 190 millions de dollars à l'U.E.P.

51. D'un point de vue plus technique, les avantages de l'U. E. P. sur le système précédent sont faciles à constater. La combinaison du S. P. I. E. et des accords de paiements bilatéraux n'avait guère permis d'atteindre que des montants quasi négligeables de compensation ou de clearing multilatéral; cette combinaison n'a pas permis d'exploiter, même dans les relations bilatérales, toutes les possibilités qu'offrait la compensation d'un déficit enregistré au cours d'un mois donné par un excédent accusé au cours d'un autre mois. De ce fait, si un pays avait atteint la limite de la marge de crédit que lui accordait son partenaire et n'avait pas de droits de tirage, il lui fallait régler en or tout déficit encouru par lui. Même si, par la suite, ce pays enregistrerait des excédents considérables, il ne pouvait récupérer cet or que si ces excédents permettaient tout d'abord de rembourser les crédits dans l'autre sens, à concurrence du montant prévu par l'accord bilatéral. Dans le cas où un pays accusant un déficit bilatéral et bénéficiant de droits de tirage accordés par son partenaire les avait utilisés pour couvrir le déficit d'un mois, le montant n'en était généralement pas remboursable, même si ultérieurement le pays considéré accusait un excédent. On risquait ainsi de voir des paiements en or intervenir ou des droits de tirage être utilisés sans objet réel; cela se produisit effectivement et le montant global des déficits qui pouvaient être couverts par un volume donné de droits de tirage s'en trouva inutilement réduit.

52. L'U. E. P. au contraire utilise toutes les possibilités du principe multilatéral et fonctionne sur une base absolument cumulative. Ainsi, un pays qui a dû couvrir en or une partie de ses déficits récupérera la totalité de cet or si, par la suite, il a suffisamment d'excédents pour ramener son déficit cumulé à un cinquième de son quota; un pays qui a reçu de l'or en règlement partiel de son excédent à un moment donné devra rembourser immédiatement une partie de cet or s'il encourt un déficit le mois suivant. Quelle que soit l'évolution qui aboutisse à une certaine position cumulative, le montant cumulé de l'or versé ou reçu sera le même.

53. Étant donné la différence des principes qui régissent les opérations dans les deux systèmes, il n'est pas possible de comparer directement les deux mécanismes, mais les tableaux suivants en dégagent les traits essentiels sur une base aussi comparable que possible.

COUVERTURE DES DÉFICITS BILATÉRAUX

S O U S L E R E G I M E D U S . P . I . E .	S O U S L E R E G I M E D E L ' U . E . P .
Millions Octobre 1948 de En à juin 1950. dollars %	Millions d'unités de Juillet 1950 (compte En a mars 1951 de dollars) %
Total des déficits bilatéraux au c o u r s des 21 m o i s successifs1 . 4.030 100	Total des déficits bilatéraux au c o u r s des 9 mois successifs . . . 2.340 100
Couverts par : R é d u c t i o n n e t t e des déficits due aux « opérations de compensa - tions » sur les soldes . 90 2	Couverts par2 : E x c é d e n t s a f f é r e n t s aux autres mois . . . 500 25
Droits de tirage reçus . 1.280 32	C o m p e n s a t i o n multilatérale . . 670 30
R é d u c t i o n n e t t e des soldes créditeurs bilatéraux . . 830 20	R é d u c t i o n n e t t e par l'utilisation des « r e s s o u r c e s existantes » 70 3
A c c r o i s s e m e n t n e t des soldes d é b i t e u i s bilatéraux. 1.580 40	U t i l i s a t i o n des soldes initiaux accordés par l'U.E.P. ... 265 11
P a i e m e n t s bilatéraux en or . . 250 6	Crédits accordés par l'U. E.P. . . . 525 22
	V e r s e m e n t s d'or à l'U. E.P. . . . 330 9
(1) Le total des déficits bilatéraux cumulatifs n'a été que de 2.300 millions de dollars, mais les règlements ont porté sur les modifications de soldes bilatéraux au cours de chacun des mois successifs.	(2) L'U. E. P. appliquant intégralement le principe cumulatif et opérant sur les positions (multilatérales) nettes des membres, il n'est nécessaire de financer que les déficits cumulatifs nets : ces derniers se sont élevés à un total de 1.080 millions de dollars et ont été couverts par les 4 derniers postes.

L'un des résultats les plus remarquables obtenus grâce à l'U. E. P. est que les opérations automatiques qu'implique son fonctionnement,•—• à savoir l'application intégrale du principe cumulatif et de la compensation multilatérale •—• ont permis de couvrir plus de la moitié du total des déficits bilatéraux.

Position des pays membres à l'U. E. P.

54. On ne pouvait s'attendre que tous les pays équilibrent, même approximativement, leurs paiements avec les autres membres de l'Union. Ces derniers ne représentent qu'une partie de la zone des échanges mondiaux, et il serait parfaitement normal que l'un ou plusieurs d'entre eux atteignent un équilibre global, tout en accusant un excédent ou un déficit dans la zone U. E. P. Il peut arriver aussi qu'un pays accuse un déficit

envers l'U. E. P. sans que ce déficit ait sa contrepartie dans un excédent enregistré ailleurs, et qu'il ne représente alors qu'une fraction de son déficit global; ce risque a été accru par la hausse considérable des prix des matières premières importées qui a eu pour certains pays les graves répercussions que l'on sait; de même, un pays peut avoir des excédents dans les deux secteurs.

55. On ne pouvait régler par avance de façon rigide les dispositions à prendre dans le cas où un pays atteindrait la limite débitrice ou créditrice fixée par son quota, les causes de cette situation pouvant être très diverses. Dans ces conditions, le système ne pouvait fonctionner de façon « automatique »; les pays membres ont donc recouru à la méthode qu'ils emploient habituellement pour résoudre les cas embarrassants : ils ont prévu qu'au cas où des difficultés surgiraient, les mesures à prendre seraient étudiées en commun. L'importance du rôle ainsi laissé à l'esprit de coopération est un des traits essentiels du système.

56. Le Comité de Direction créé au sein de l'U. E. P. est chargé d'examiner la situation d'un pays membre dès qu'il apparaît que son quota risque d'être épuisé dans l'un ou l'autre sens. Le Comité s'est trouvé très rapidement dans la nécessité de prendre une décision importante; en effet, dès octobre-novembre 1950, il devint manifeste que l'Allemagne évoluait vers une situation de « débiteur extrême ». Le Comité de Direction recommanda que des experts indépendants analysent de toute urgence les causes de cette évolution. Il fut alors signalé que la demande accrue d'importations était imputable à l'augmentation rapide de la production allemande, associée à une vague d'achats à l'étranger qui avait pour objet non seulement d'alimenter l'industrie d'exportation, mais aussi de couvrir une demande intérieure considérablement accrue. De plus, l'attente d'une réévaluation du sterling et le manque de confiance dans le mark avaient incité les importateurs allemands à effectuer leurs paiements à l'étranger aussi à l'avance que possible alors que les exportateurs allemands avaient tendance à accorder de longs délais de paiement à leurs clients étrangers et la combinaison de ces deux tendances aggravait considérablement la situation de la balance des paiements courants.

57. Le Gouvernement allemand présenta un programme exposant les mesures qu'il prenait et l'on estima que ces dispositions, associées à la diminution escomptée du déficit à partir de mars, seraient suffisantes pour rétablir l'équilibre de l'économie allemande. Eu égard à ce programme, et sous certaines garanties, l'Organisation accorda à l'Allemagne un crédit spécial d'un montant maximum de 120 millions d'unités de compte pour l'aider à surmonter ses difficultés de balance des paiements, difficultés considérées comme temporaires.

58. La situation n'a pas évolué aussi favorablement qu'on l'espérait, en partie parce que l'Allemagne n'a pas encore réussi à mettre en pratique les mesures envisagées dans le domaine de la restriction du crédit et du renforcement de la fiscalité. Le Gouvernement allemand, contraint de suspendre les mesures de libération des échanges en février, a invoqué les dispositions visant les pays aux prises avec des difficultés de balance des paiements. Il a présenté en mars un nouveau mémorandum exposant sa situation et les mesures qu'il se proposait de prendre. Le Comité de Direction, après avoir étudié ce mémorandum, a rédigé un rapport traitant non seulement de la position de l'Allemagne, mais aussi des répercussions de la situation allemande sur celle des autres pays membres. L'étude de ce rapport a conduit le Conseil à adopter le 8 avril un programme de coopération tendant à régler les divers problèmes. Le but recherché était de renforcer la position générale de l'Allemagne en recommandant un certain nombre de mesures intérieures que le Gouvernement allemand s'engagerait à adopter pour accroître ses exportations et réduire la demande d'importations* Les difficultés immédiates devaient se trouver allégées par les efforts que les importateurs allemands étaient invités à faire pour obtenir, par voie de négociations, l'ajournement de leurs contrats à une date postérieure au 31 mai, tandis que les pays ayant une forte position à l'U. E. P. s'efforceraient, de leur côté, de limiter les exportations vers l'Allemagne payables avant le 1er juin.

59. Le montant des nouvelles licences accordées par le Gouvernement allemand pour des importations à recevoir avant le 1er juin devait dépendre des résultats des opérations U. E. P. en mars et avril. La délivrance de ces licences ne devait se faire qu'après qu'un Groupe de médiation, composé de trois experts, aurait présenté des propositions quant à leur répartition. Ce groupe avait pour instructions de tenir compte des besoins essentiels de l'économie allemande et de proposer une répartition favorisant en premier lieu le Danemark, la Grèce, l'Islande, les Pays-Bas, la Norvège et la Turquie, tout en prenant en considération les exportations saisonnières des autres membres et en tenant compte des intérêts de ceux qui pourraient subir un préjudice sensible du fait de la non-exécution de leurs accords bilatéraux avec l'Allemagne.

60. Afin de limiter les répercussions défavorables de la réduction des achats de l'Allemagne, les pays membres ayant une forte position dans l'U. E. P. étaient instamment invités à accepter, à des conditions raisonnables, des importations supplémentaires en provenance des pays dont les exportations traditionnelles vers l'Allemagne avaient été particulièrement touchées.

61. En ce qui concerne les futurs accords bilatéraux, les pays membres dont la position à l'U. E. P. était forte étaient instamment invités à offrir de larges contingents d'importations à l'Allemagne et à ne lui en demander que de faibles en retour; dans les accords que devait signer l'Allemagne avec les autres débiteurs de l'U. E. P., il était recommandé aux deux parties de maintenir les contingents à peu près au niveau antérieur. Pour les marchandises non contingentées, l'Allemagne était invitée à réduire ses achats en provenance des pays à position forte (y compris leur zone monétaire) à moins que les marchandises en question n'aient fait auparavant l'objet de mesures de libération; dans ce cas, le code de libération, — et ses clauses dérogoires —• continueraient à s'appliquer tant à l'Allemagne qu'aux autres membres.

62. Ces propositions témoignent d'un effort constructif pour aborder dans un esprit de coopération un problème extrêmement délicat, le but commun étant de découvrir une solution qui assure un niveau élevé d'échanges. Il est inévitable que surgissent d'autres problèmes du même genre, puisque le fonctionnement de l'U. E. P. a montré jusqu'ici que certains pays ont nettement tendance à accuser des déficits répétés et, d'autres, des excédents répétés. Un tel processus signifie nécessairement que les quotas vont s'épuiser progressivement, ce qui aura pour effet de multiplier les problèmes; toutefois, le cas de l'Allemagne tend à montrer que l'Organisation s'attachera avec détermination à trouver des solutions constructives acceptables pour tous.

2.2. Section B

La répartition des ressources disponibles en quantités insuffisantes.

63. La répartition de l'Aide Marshall constitue sans nul doute l'exemple le plus remarquable d'une répartition amiable, entre pays membres, de ressources disponibles en quantités insuffisantes et qui leur étaient nécessaires pour assurer le relèvement de leur économie. Parmi celles-ci, l'Aide Marshall représentait l'apport vital par excellence et sa répartition, effectuée dans des circonstances difficiles, a donné la preuve de leur volonté de trouver en commun la solution de problèmes complexes. Pour parvenir à un accord, les pays membres ont adopté des méthodes absolument sans précédent, comportant notamment la présentation à l'Organisation par chaque pays de « programmes » détaillés soumis à un examen approfondi. Cet examen réciproque fut un processus long et laborieux et aurait été impossible sans un sentiment profond de confiance mutuelle. Son succès a sans aucun doute contribué largement à développer encore cette confiance et à encourager de nouveaux efforts de coopération dans d'autres domaines; il a également eu d'autres avantages qui sont étudiés dans la section suivante.

64. Les principales autres activités à ranger sous cette rubrique concernent les matières premières et doivent être étudiées en fonction des mesures prises à Washington. L'O. E. C. E. a joué un rôle prépondérant dans la décision prise d'engager des pourparlers internationaux sur la pénurie et la hausse des prix des matières premières. Dès le 7 octobre 1950, le Conseil des Ministres invitait les Comités techniques de l'O. E. C. E. à fournir de toute urgence des rapports sur chacune des principales matières premières; ces Comités devaient analyser les causes de la hausse des prix; proposer des mesures visant à augmenter la production ou à limiter la demande; étudier en particulier la possibilité d'établir un système de répartition des produits que les pays membres, dans leur ensemble, fournissaient en quantités à peu près suffisantes; pour d'autres, il était reconnu qu'il faudrait entreprendre une action sur un plan plus vaste, et le Conseil demandait que des suggestions lui soient soumises sur la procédure à adopter à cette fin.

65. Des rapports furent fournis sur toutes les principales matières premières en même temps qu'un rapport général résumant l'ensemble du problème. Le 2 décembre 1950, le Conseil des Ministres prit une seconde décision aux termes de laquelle les pays membres étaient invités à adopter toutes les mesures en leur pouvoir pour augmenter la production de certaines matières premières (notamment le charbon, les minerais métalliques, le soufre, la pâte de bois) et pour intensifier la récupération de la ferraille et d'autres déchets. Les Comités techniques étaient également chargés de suivre en permanence l'évolution de la situation, et d'étudier les mesures qui pourraient être prises dans le cadre de l'Organisation, notamment pour coordonner les achats de charbon américain ou pour mettre sur pied un système de répartition pour des produits tels que le coke métallurgique, la ferraille et le minerai de fer.

66. Ces résolutions portaient surtout sur les produits pour lesquels l'Europe pouvait efficacement s'employer à résoudre ses propres difficultés. En ce qui concerne les matières premières que les pays membres importent surtout du monde extérieur, des propositions furent faites en vue de la réunion de conférences internationales dans les cas appropriés. Peu après, une Mission O. E. C. E. se rendit à Washington et examina avec les autorités américaines les problèmes communs que pose la pénurie des matières premières. Sensiblement à la même époque, les Gouvernements des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France, étant parvenus à la conclusion que les problèmes liés à la pénurie des matières premières ne

pouvaient être abordés efficacement qu'à l'échelon mondial et qu'il était nécessaire de prévoir à cette fin un dispositif permanent, proposaient aux autres gouvernements intéressés la création d'un certain nombre de groupes- spécialisés de caractère international et permanent. Des dispositions ont été prises en vue d'assurer la coopération entre l'O. E. C. E. et le nouvel organisme international, la Conférence internationale des Matières premières, dont la création est maintenant chose faite et dont le siège est à Washington. Aux termes des arrangements ainsi conclus, l'O. E. C. E. est représentée à la Conférence internationale des Matières premières, et continue, par ailleurs, à examiner les mesures qui, le cas échéant, pourraient être prises collectivement par ses membres, en vue notamment d'accroître la production des matières premières rares, de favoriser les mesures d'économie et l'utilisation des produits de remplacement, et d'harmoniser les restrictions à la consommation.

67. Entre temps, l'O. E. C. E. a poursuivi ses travaux touchant les matières premières, pour lesquelles les problèmes sont plutôt d'ordre intérieur. Elle a pu parvenir à un accord sur une première répartition du tonnage limité disponible pour transporter le charbon américain en Europe au cours du deuxième trimestre de 1951, de façon à éviter une « course au tonnage ». Les pays membres poursuivront en même temps une politique commune en ce qui concerne la répartition du charbon d'origine européenne, ce qui leur permettra d'adopter une position uniforme à Genève où une répartition définitive sera recommandée aux gouvernements, y compris ceux de quelques pays non membres.

68. Les membres ont également examiné la possibilité d'appliquer des mesures communes de restriction à la consommation de matières premières pour des usages non essentiels. Ainsi, les pays membres se trouveront en mesure, non seulement de confronter leurs idées à ce sujet, mais encore d'éviter que l'un d'entre eux n'exporte vers un autre des articles dont la production serait interdite dans le second. Dans ce cas encore, il est trop tôt pour porter un jugement sur les résultats éventuels de ces mesures, mais il semble que les propositions relatives à une liste commune de restrictions à la consommation du cuivre marquent le début d'une action fructueuse.

2.3. Section C

Les mesures qui visent à accroître la production.

69. Les activités entrant dans cette rubrique peuvent être classées dans les catégories ci-après :
- a. Efforts de coordination des plans destinés à accroître la production de certains articles pour lesquels le développement semble particulièrement souhaitable, ou essai de coordination des investissements;
 - b. Mesures techniques visant à favoriser un accroissement de la productivité ou du rendement, que ce soit dans l'industrie, l'agriculture, l'énergie, le commerce, les transports ou dans toute autre branche de l'économie;
 - c. Mesures de redistribution de la main-d'oeuvre.
70. Il va sans dire que ces catégories empiètent dans une certaine mesure les unes sur les autres, et il convient de rappeler que d'autres mesures d'un caractère différent, touchant les échanges et les paiements internationaux par exemple, ont une influence indirecte mais profonde sur la production.

Coordination des plans.

71. Chaque fois qu'elle l'a pu, l'Organisation s'est fixé pour but de favoriser un développement méthodique et régulier de la production de l'Europe occidentale. Pour que l'économie fût viable, il était particulièrement nécessaire d'augmenter les productions qui pouvaient contribuer soit à accroître les exportations, soit à réduire les importations, notamment les importations en provenance de la zone dollar.

72. L'action la plus complète qui ait été entreprise en vue de coordonner les plans nationaux l'a été dans le cadre même de la procédure de répartition de l'Aide Marshall. Chaque pays a présenté un exposé complet de son programme couvrant de façon plus ou moins détaillée l'ensemble de son économie et de celle de ses territoires d'outre-mer. Après examen, on a rapproché ces programmes afin de dégager les incidences qu'ils impliquent dans leurs conséquences d'ensemble. On n'a pas tenté de les harmoniser et de les fondre en un plan général européen liant tous les pays participants; toutes autres considérations mises à part, une telle entreprise aurait exigé des gouvernements un contrôle sur les événements qu'aucun ne possède à un degré suffisant. Toutefois, il a été possible de dégager certaines conclusions, telles que la nécessité, si l'on voulait combler le déficit dollar, de modifier la structure de la production européenne et non pas seulement de revenir à la structure d'avant-guerre. Les principales de ces conclusions ont été analysées dans les rapports de

l'Organisation, qui ont exposé les mesures à prendre. En outre les gouvernements et les producteurs nationaux ont eu à leur disposition pour discuter leur politique une documentation beaucoup plus complète sur un grand nombre de questions.

73. En octobre 1949, l'O. E. C. E. a attiré l'attention des pays membres sur le fait qu'un accroissement de 5 % de la production agricole permettrait de diminuer de moitié leurs importations de denrées alimentaires en provenance de la zone dollar. Il a été indiqué que les accroissements de production les plus utiles porteraient sur les produits d'alimentation pour les animaux, notamment les fourrages et les plantes fourragères, ce qui entraînerait l'augmentation des ressources en produits de l'élevage. Ces accroissements pourraient être réalisés en partie par l'utilisation de méthodes techniques plus poussées (y compris celles que préconise l'Organisation et pour lesquelles elle a pris les mesures spéciales exposées ci-dessus), et en partie par un apport de ressources supplémentaires permettant d'étendre les superficies cultivables et d'augmenter l'équipement de production agricole.

74. Devant l'augmentation de la demande de denrées alimentaires et le risque d'une diminution des excédents de ces mêmes denrées exportables des pays d'outre-mer, l'Organisation a, de nouveau, par une résolution du Conseil, demandé instamment aux pays membres de s'employer par tous les moyens en leur pouvoir à augmenter leur production agricole. Les pays membres ont également été invités par l'O. E. C. E. à fournir des renseignements détaillés sur les mesures qu'ils comptent prendre pour accroître davantage encore leur production.

75. La nécessité de limiter les dépenses en dollars a également amené l'Organisation à souligner qu'il importait d'accroître la production de bois et de métaux non ferreux, notamment dans les territoires d'outre-mer et de développer, dans toute la mesure du possible, l'emploi des fibres synthétiques et la production de certains types de machines et d'équipement pour lesquels il existe des débouchés.

76. Les pays membres ont déjà entrepris de développer considérablement leur industrie de raffinage du pétrole, et l'O. E. C. E. s'est tenue constamment informée des différents programmes de construction afin de s'assurer que les pays utilisaient au mieux les ressources disponibles. En octobre 1949, a été publié un « Premier rapport sur la Coordination du développement du raffinage du pétrole dans les Pays participants ». On a admis le principe que tout nouveau projet relatif à la construction de raffineries de pétrole devrait être soumis à l'Organisation avant d'être exécuté. On a pu ainsi coordonner dans une certaine mesure les différents programmes d'extension qui doivent être réalisés et, à la suite de ces travaux, diverses modifications techniques ont pu être apportées à certains projets.

77. La situation a subi une évolution analogue en ce qui concerne le développement de l'industrie sidérurgique. Tout nouveau projet élaboré dans un pays membre et tendant soit à accroître la capacité de production existante d'acier brut et d'articles semi-finis et finis, soit à en créer une nouvelle, doit, si son coût dépasse certains montants, être soumis à l'Organisation. Là encore, l'influence exercée sur les plans d'extension a été assez considérable et certains pays participants ont annulé ou ajourné divers projets qui devaient être exécutés sans délai. En outre, les contacts permanents établis de cette façon entre pays membres donnent à ceux-ci la possibilité d'échanger les renseignements concernant leurs projets; ces contacts ont permis d'exercer sur les programmes d'équipement des pays membres une certaine influence dans le sens d'une coordination de ces programmes.

78. Dans d'autres domaines, les efforts faits par l'Organisation pour coordonner les investissements ont été moins fructueux. Les études détaillées auxquelles elle s'est livrée ont mis en lumière l'extraordinaire complexité des problèmes que pose la coordination générale des investissements en Europe occidentale. Toutefois, l'Organisation a pu rapprocher divers plans d'investissement qui avaient été élaborés séparément dans les pays membres; elle mettra ainsi à la disposition des industries et des gouvernements, auxquels appartient en dernier ressort le pouvoir de décision, des renseignements aussi complets que possible sur les divers projets d'investissements. Dans le domaine de l'énergie électrique, où les dépenses de capitaux peuvent être réduites en groupant les unités de production de part et d'autre d'une même frontière, il a été créé cinq groupes régionaux d'exploitation, ce qui a permis la conclusion d'autres accords pour l'échange de courant entre certains pays membres et pour la construction de nouvelles lignes de transport destinées à relier entre eux les réseaux nationaux.

79. L'O. E. C. E. a publié un rapport spécial sur les investissements internationaux; ce rapport soulignait particulièrement la nécessité d'utiliser des capitaux de l'extérieur pour accroître la production dans les pays insuffisamment développés et suggérait des méthodes à suivre. La date d'achèvement de ce rapport a coïncidé à peu près avec l'invasion de la Corée, ce qui a retardé la mise en application des mesures préconisées.

Mesures techniques dans le domaine de la productivité.

80. Au cours des deux dernières années, l'Organisation a créé ou développé, tant sur le plan international que sur le plan national, tout un réseau d'activités industrielles, techniques et scientifiques. Elle s'est fondée dans l'ensemble sur l'hypothèse que s'il s'agissait, dans la situation actuelle de l'Europe, de réaliser rapidement des progrès dans le domaine économique, elle obtiendrait des résultats meilleurs en favorisant une prompt application des connaissances existantes plutôt qu'en consacrant ses propres ressources à l'encouragement de recherches scientifiques théoriques. Aussi s'est-elle attachée principalement aux mesures qui, soit directement, soit indirectement, devraient permettre de :

- a. Recueillir les données et enregistrer des expériences techniques utiles, tant en Amérique qu'en Europe;
- b. Diffuser ces informations dans les milieux qui, dans chaque pays membre, sont les plus aptes à les utiliser avec fruit;
- c. Appliquer rapidement des techniques perfectionnées en matière de production, de commerce, de finances et d'administration ;
- d. Créer des organes ou des organisations autonomes chargés de mettre en application les progrès techniques présentant un intérêt pour l'ensemble des pays membres.

81. L'O. E. C. E. a utilisé à cet*effet, d'une part, les moyens d'action que chacun des pays membres a accepté individuellement de mettre à sa disposition, d'autre part, les possibilités accrues qu'offre sur le plan international l'action concertée de ces pays membres. C'est ainsi qu'elle a eu recours notamment aux méthodes suivantes :

- a. L'échange O. E. C. E. de documents, grâce auquel les pays membres se communiquent réciproquement et s'engagent à diffuser dans les milieux industriels ou professionnels intéressés, les documents techniques de caractère officiel publiés par les gouvernements dans les domaines suivants : technologie, questions médicales et problèmes physiques ou biologiques présentant un intérêt pour l'industrie, questions économiques se rapportant à la productivité industrielle.
- b. Le programme d'assistance technique financé en partie par les États-Unis et grâce auquel les représentants des grands secteurs industriels, commerciaux et professionnels des pays membres ainsi que des États-Unis (et maintenant du Canada) peuvent visiter les établissements industriels et commerciaux des autres pays, et ainsi par des observations directes et des contacts personnels, acquérir et échanger des informations concrètes sur les méthodes commerciales, les procédés de fabrication, les installations industrielles, les modèles, les prix de revient, etc., existant dans les pays et dans les entreprises autres que les leurs. Les rapports défi-finitifs préparés par ces missions, permettent à un public nombreux de bénéficier de l'expérience qu'elles ont acquise.
- c. Le service d'informations techniques qui comporte un réseau européen de Centres nationaux d'Informations techniques et de liaison, relié au Service d'Information technique de l'Office des Services techniques du Département du Commerce des États-Unis, à Washington. Grâce à ces centres nationaux, les particuliers et les organisations industrielles peuvent obtenir des renseignements spécialisés en réponse aux questions qu'ils ont posées sur des problèmes précis de technique industrielle.;
- d. Le réseau européen des Centres nationaux de la Productivité, lesquels sont les cellules actives du système de coopération européenne dans le domaine de la productivité.
- e. Des échanges de vues sous les auspices de l'O. E. C. E. à Paris au cours desquels des experts éminents appartenant à chaque pays membre, et spécialisés dans les sciences appliquées, la normalisation, l'assistance technique, la productivité et certains aspects de la technique industrielle, se réunissent, échangent des renseignements et mettent au point en commun des moyens pratiques de coopération sur une base bilatérale ou multilatérale.

82. Dans ce domaine, les travaux accomplis jusqu'ici par l'O. E. C. E. ont été extrêmement fructueux, en ce sens qu'ils ont développé l'esprit d'entraide et qu'ils ont affermi la confiance en la coopération internationale parmi de nombreux secteurs industriels. Environ 500 représentants de l'industrie, du commerce et des finances des pays membres ont pu se rendre aux États-Unis sous les auspices de l'O. E. C. E. ; ils en ont rapporté une connaissance pratique extrêmement précieuse des méthodes et de l'équipement moderne des États-Unis. Le succès de ces missions, au cours desquelles les industriels américains ont ouvert les portes de leurs usines aux experts européens, a été tel que les industriels européens qui, jusque-là, auraient difficilement autorisé un concurrent à visiter leurs installations ont, eux aussi, accueilli dans leurs entreprises des groupes de techniciens de leurs propres pays et de l'étranger.

83. Il n'est guère aisé de choisir, parmi toutes ces activités, celles qui peuvent donner une idée exacte de l'importance de l'oeuvre accomplie. Toutefois, elle peut être illustrée par les exemples suivants : —

84. Dans le secteur agricole, des études particulières ont été faites, avec le concours d'experts américains, sur le développement de la culture du maïs hybride, la production des graines oléagineuses et l'amélioration des herbages. Une conférence sur les méthodes d'amélioration des herbages dans le Nord-Ouest de l'Europe s'est tenue avec un plein succès à Paris en mai 1950 sous le patronage du Gouvernement français et de l'O. E. C. E. ; une conférence analogue doit se tenir à Rome au mois de juin sous les auspices du Gouvernement italien et de l'O. E. C. E. pour étudier les problèmes particuliers qui se posent pour les herbages et les fourrages dans la zone méditerranéenne. Étant donné l'importance que revêt la diffusion des informations techniques parmi les petits producteurs agricoles, un rapport spécial a été également publié sur le fonctionnement des services consultatifs agricoles de quatorze pays d'Europe, rapport dans lequel l'expérience de l'Amérique dans ce domaine a été tout particulièrement étudiée.

85. Dans l'industrie, des échanges de vues ont eu lieu entre experts de différents pays sur des questions telles que le transport des gaz sur de longues distances, le mouvement des sédiments marins dans les estuaires et le long des côtes, l'utilisation de la tourbe, les propriétés physiques des mélanges de charbon et de lignite, l'influence des couleurs, de la lumière et du bruit sur le rendement industriel, l'utilisation de l'air suroxygéné pour l'oxydation des hydrocarbures gazeux d'origine naturelle et industrielle.

86. Les pays se sont mis d'accord pour entreprendre en commun des travaux sur ces diverses questions. On peut encore citer l'exemple particulièrement intéressant que constitue l'accord intervenu entre un certain nombre de pays membres en vue de construire en commun deux bas fourneaux de capacité semi-industrielle en Belgique et en Allemagne afin d'y procéder à des essais de l'air suroxygéné pour l'utilisation du minerai de fer et des combustibles considérés jusqu'ici comme impropres à la production de la fonte. Si elles sont couronnées de succès, ces expériences doivent contribuer à éliminer le danger de pénurie auquel l'Europe est constamment exposée.

87. En ce qui concerne l'énergie électrique, les pays membres ont adopté un nouveau système de consultation dans le cadre duquel ils procèdent actuellement à la création d'unions; les gouvernements et l'industrie de l'électricité y seront représentés; elles sont chargées de coordonner la production et le transport de l'énergie électrique et ont également servi à l'échange d'informations techniques.

88. Un aspect assez particulier de ces travaux consiste dans les efforts faits en vue d'accroître l'efficacité de l'activité exportatrice, en s'attaquant tout particulièrement aux exportations vers la zone dollar. En 1949, le Comité des Echanges a préparé, sur la campagne d'exportation vers la zone dollar, un rapport détaillé, auquel ont fait suite l'examen et la confrontation des mesures adoptées par les pays membres. L'utilisation accrue des zones franches aux États-Unis a été particulièrement soulignée et une mission s'est récemment rendue dans ce pays pour étudier cette question. En août 1950, les pays membres ont participé conjointement, sous le patronage de l'O. E. C. E., à une foire commerciale internationale tenue à Chicago. Cette manifestation s'est caractérisée notamment par le fait que les articles des pays membres, au lieu d'être exposés dans des stands nationaux, ont été présentés et groupés à titre de produits de l'industrie européenne. Pour informer les importateurs éventuels des disponibilités exportables de l'Europe, l'O. E. C. E. prépare et publie, depuis septembre 1949, une série d'études semestrielles sur les délais de livraison pour l'outillage et les biens d'équipement.

89. Des efforts considérables ont été faits en vue d'accroître en Europe les recettes du tourisme. Des mesures ont été prises d'un commun accord pour faciliter les voyages : suppression des visas, réduction des arrêts aux frontières et assouplissement des formalités douanières. En même temps, on s'est efforcé d'accroître la capacité de transport et d'encourager le tourisme hors-saison. Une campagne de propagande, à laquelle une somme de plus de 500.000 dollars a déjà été affectée, a été lancée en 1949 aux États-Unis pour le compte des pays membres. Une mission d'aide technique a été envoyée dans ce pays pour y étudier l'industrie hôtelière américaine et pour en tirer des conclusions quant aux dispositions que l'hôtellerie

européenne doit prendre pour s'adapter aux préférences du tourisme américain. Le rapport de la mission ainsi qu'un rapport général sur le tourisme et sur son rôle dans le relèvement économique de l'Europe vont être publiés prochainement.

Main-d'oeuvre

90. Les Membres de l'O. E. C. E. se sont engagés à faire en sorte que la main-d'oeuvre disponible soit utilisée aussi complètement et aussi efficacement que possible, à assurer le plein emploi et à collaborer en vue de l'élimination progressive des obstacles qui s'opposent à la libre circulation des personnes. Dans la plupart des pays membres, l'emploi s'est maintenu depuis la guerre à un niveau élevé; en Allemagne et en Italie, toutefois, des conditions particulières de nature diverse ont donné naissance à un excédent de travailleurs pour lesquels il n'est pas aisé de trouver des emplois. Par l'intermédiaire de son Comité de la Main-d'oeuvre, l'O. E. C. E. a encouragé le mouvement des travailleurs à l'intérieur de l'Europe, et leur émigration vers les pays extra-européens, considérant que l'on peut ainsi contribuer à résoudre le problème des excédents de main-d'oeuvre. Elle a collaboré étroitement avec les Organisations internationale du Travail et des Réfugiés et avec la Commission économique pour l'Amérique latine; une somme de 1 million de dollars³ a été attribuée à l'O. I. T. pour financer un programme étendu d'assistance technique aux pays européens et extra-européens destiné à faciliter l'émigration des travailleurs d'Europe.

91. L'Organisation a procédé à un examen approfondi des obstacles qui entravent les mouvements intra-européens de main-d'oeuvre — restrictions de caractère administratif, examens médicaux, attitude des organisations de travailleurs et d'employeurs, etc., — et elle a recommandé à ses membres d'entamer des pourparlers bilatéraux sur ces questions.

92. L'Organisation a également reconnu la nécessité d'améliorer les statistiques de main-d'oeuvre et, avec l'assistance de l'O. I. T., elle envisage de réunir une conférence spéciale de statisticiens, appelée à examiner la possibilité d'appliquer, dans les pays européens où il n'existe pas de statistiques complètes du chômage et de l'emploi, une méthode d'évaluation par sondages.

93. Tout en constatant que, dans l'ensemble, l'Europe occidentale a un excédent de main-d'oeuvre, l'Organisation a été amenée à conclure que le vaste programme de réarmement que les pays entreprennent impliquera des prélèvements considérables sur les ressources disponibles en main-d'oeuvre qualifiée et mobile. Elle a donc encouragé ses membres à se livrer à un examen attentif de leurs systèmes de formation professionnelle et des méthodes qu'ils emploient pour assurer l'utilisation de la main-d'oeuvre qualifiée disponible; elle leur a également demandé des rapports spéciaux quant aux effets qu'ont les préparatifs de réarmement sur leur situation en matière de main-d'oeuvre. Rien, cependant, ne permet actuellement de penser que le réarmement permettra d'absorber l'excédent persistant de la main-d'oeuvre de l'Allemagne et de l'Italie. La politique de l'Organisation demeure donc fondamentalement d'encourager l'émigration vers les pays d'outremer; elle n'en continue pas moins à étudier attentivement les moyens qui permettraient d'assurer une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre, en Europe, entre les différents pays, les différentes régions et les différents secteurs professionnels et cela, non seulement pour absorber le chômage excédentaire, mais encore pour répondre aux besoins de production accrue qu'implique la défense.

2.4. Section D

La stabilité financière intérieure

94. L'établissement et le maintien de la stabilité financière intérieure ont toujours été l'un des objectifs principaux du programme de relèvement des pays membres. Toutefois, sa réalisation prend un intérêt international en raison des répercussions que peut avoir l'instabilité de tel ou tel pays sur les autres. Pour un petit pays en particulier, un mouvement brutal d'inflation ou de déflation d'ampleur mondiale poserait un problème presque insoluble; mais, même lorsque l'ensemble du monde est dans un état de stabilité relative, tout pays qui veut réaliser la stabilité doit suivre une politique nationale efficace.

95. Le rôle propre de l'O. E. C. E. a consisté essentiellement à rechercher les faits, à les interpréter et à formuler les conseils qui s'imposaient. En 1949 et en 1950, des questionnaires ont été envoyés à tous les pays membres et leurs réponses ont été étudiées par un groupe de travail spécial composé d'experts de différents pays; des rapports ont alors été établis et publiés non seulement sur la position de chaque pays membre, mais aussi sur la situation d'ensemble.

3. Cette somme provenait en partie du fonds d'Assistance technique mis à la disposition de l'O.E.C.E. par l'Administration de Coopération Economique des États- Unis et en partie de contributions fournies par les pays membres.

96. Il est assez remarquable que des nations soient disposées à soumettre ainsi leurs affaires intérieures à une expertise internationale, surtout si l'on considère que leur attitude fondamentale à l'égard de ce problème diffère considérablement; c'est ainsi que certains pays comptent sur un large recours aux contrôles directs tandis que d'autres croient à l'efficacité de mesures plus générales dans le domaine de la fiscalité et du crédit. Même à défaut d'un accord, cette méthode n'aurait certainement pas manqué d'assurer une plus complète intelligence des différentes solutions possibles et une mise en commun féconde de l'expérience acquise. En fait, les rapports ont été adoptés à l'unanimité; si les conclusions et recommandations qu'ils contenaient au sujet de chaque pays n'avaient rien de spectaculaire, le seul fait qu'elles aient été acceptées publiquement comme le résultat d'une étude internationale devrait donner une vigueur nouvelle aux forces anti-inflationnistes.

97. La création de l'Union Européenne de Paiements a rendu encore plus évidente la nécessité d'une analyse collective de la situation des pays membres, car cette situation peut affecter le bon fonctionnement de l'Union. On a donc prévu une analyse périodique de la situation de chacun d'entre eux. En outre, lorsqu'un pays est sur le point de devenir « débiteur extrême » ou « créiteur extrême », sa situation doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie et les recommandations auxquelles elle donne lieu n'en ont évidemment que plus de poids.

98. Outre ces analyses périodiques sur la stabilité financière intérieure et les chapitres des rapports généraux de l'Organisation qui s'y rapportent, le Conseil a adopté un certain nombre de résolutions particulières sur cette question depuis que la guerre de Corée l'a mise au premier plan. Ces résolutions se fondaient sur une analyse spéciale des « Problèmes économiques urgents » présentée dans un mémorandum du Secrétaire général et soulignaient la nécessité et l'urgence d'une action d'ensemble de la part des pays membres. Là encore, il est impossible d'évaluer quelle contribution les échanges de vues internationaux ont apportée à la solution de ce problème, mais toute mesure anti-inflationniste étant généralement désagréable en soi, on peut raisonnablement admettre que les recommandations publiques d'un organisme qui ne représente pas seulement le pays membre intéressé, mais aussi tous ceux qui, comme lui, participent à un programme efficace de relèvement, doivent contribuer à faciliter la tâche de ceux qui ont à faire adopter ces mesures nécessaires mais déplaisantes.

3. TROISIÈME PARTIE

La nature et le rôle de la coopération européenne

99. Après avoir exposé les principales mesures prises par l'O. E. C. E., on peut essayer de définir quels sont, dans leurs grandes lignes, la nature et le rôle de la coopération européenne sur le plan économique. Pour cela, il faut évidemment ne jamais perdre de vue que ce travail de coopération a été entrepris, dans le cadre de la Convention, dont les dispositions ont été résumées au paragraphe 1; la situation eût été tout autre, s'il n'y avait pas eu volonté bien arrêtée de coopérer dans un domaine très largement défini.

100. Nombre de problèmes économiques qui se sont posés à l'Europe au cours de l'après-guerre ont eu ceci de commun que seul un ensemble de mesures de nature différente pouvait leur apporter une solution satisfaisante, ce qui veut dire qu'il a fallu s'attacher dans bien des cas à combiner l'action internationale, l'action nationale des gouvernements et l'action des particuliers et des entreprises des différents pays. Cela étant, il serait probablement vain de chercher à évaluer l'importance relative de ces différents modes d'action pour la solution des problèmes. Peut-être, dans les cas les plus graves, toute solution aurait-elle été impossible sans l'intervention de tous les trois; dans la généralité des cas, une contribution, fût-elle faible, de chaque source réduit sensiblement les efforts qui devraient être exigés des autres; il est certain que la contribution qu'une action internationale peut apporter ne doit pas être oubliée, même lorsqu'elle n'a en elle-même qu'une efficacité très relative; pour les petits pays en particulier, l'influence de la conjoncture internationale peut être si importante qu'une amélioration de cette conjoncture peut revêtir plus d'importance que les possibilités d'action de ces pays sur le plan national.

101. L'accroissement de la production, qui constituait la clef de voûte du relèvement européen, fournit un exemple caractéristique de cette interdépendance de facteurs différents. En soi, la production est l'affaire des particuliers et des entreprises qui y travaillent directement; il est certain que les plans les mieux conçus des gouvernements ou des organismes internationaux ne peuvent avoir de résultats que par leur action sur les producteurs. Mais il faut aussi, sur le plan national, un ensemble d'institutions et de conditions — par exemple, un système financier stable — favorables à l'expansion économique; il faut parallèlement, sur le plan international, une structure assurant un marché satisfaisant du point de vue des exportateurs et des importateurs. Pour garantir le relèvement économique, des mesures devaient être prises sur les trois plans et l'ont été.

102. C'est naturellement vers la création de cette structure internationale que s'est orientée surtout la coopération internationale; les mesures prises pour libérer les échanges, l'Union Européenne de Paiements et la répartition de l'Aide Marshall répondent avant tout à cette préoccupation. Sur un plan très différent, l'O. E. C. E. a apporté aux producteurs une certaine assistance directe sous forme, notamment, de rapports techniques; dans ce domaine, la mise en commun de l'expérience acquise dans les divers pays était particulièrement propre à élever le rendement de tous. Sur un plan intermédiaire, l'O. E. C. E. s'est surtout préoccupée de suivre constamment l'évolution de la situation et de recommander aux gouvernements des pays membres l'adoption de mesures permettant soit d'améliorer les conditions de fonctionnement des diverses unités de production nationales, soit d'assurer une aide mutuelle entre les unités de production à l'échelon international.

103. Une conséquence indirecte de la coopération continue qui s'est poursuivie à l'O. E. C. E. a été de mettre un grand nombre d'hommes d'État et de fonctionnaires en contact étroit avec leurs collègues des autres pays. En participant à la tâche commune avec la volonté d'aboutir à une solution, ils ont pu se familiariser avec les problèmes qui se posaient aux autres pays et avec les méthodes que ces derniers employaient pour les résoudre. Même lorsque le bilan de l'étude d'une question apparaît décevant, les effets indirects de la confrontation des problèmes et des expériences sont fort appréciables.

Difficultés de la coopération.

104. Il serait vain de croire que la coopération puisse devenir effective sans de sérieuses difficultés, ceci en dépit du fait que tous les pays membres se soient mis d'accord sur les objectifs généraux du relèvement économique et désirent sincèrement y travailler de concert. Quelles que soient les mesures proposées, elles risquent, par la nature des problèmes auxquels elles s'appliquent, de faire apparaître un conflit d'intérêts entre les pays; même dans les cas où l'adoption d'une proposition déterminée n'offre que des avantages pour tous, une autre solution pourrait présenter pour certains pays un avantage plus grand. C'est le fait qu'ils ont pu, en dépit de ces conflits d'intérêt, aboutir par négociations à des décisions acceptables, qui donne la preuve de la bonne volonté des pays membres et de leur désir de coopération. Dans une organisation telle que l'O. E. C. E., le danger sera toujours de voir un accord qui, dans l'ensemble, eût dû être avantageux pour tous les membres, ne pas pouvoir se matérialiser du fait qu'inévitablement, certaines de ses clauses paraissent en elles-mêmes contraires aux intérêts de certains pays.

105. C'est là un trait si général qu'il suffit d'en citer quelques exemples :

- a. Le fait que certains membres sont importateurs d'un produit alors que d'autres en sont exportateurs peut entraîner une divergence d'intérêt.
- b. Tout plan visant à concentrer la production d'un produit donné dans des pays « spécialisés » sera probablement considéré comme désavantageux par les pays où l'on estime qu'une contraction de la production risque de provoquer du chômage ou une sérieuse perte de revenus pour les producteurs intéressés.
- c. La coordination des investissements peut exiger que certains plans, par exemple un plan de création d'aciéries, soient rejetés, alors que le pays intéressé les trouverait avantageux.
- d. Toutes les propositions d'allocation des produits rares impliquent un conflit d'intérêts lors de la répartition, même s'il est avantageux pour tous d'éviter une surenchère effrénée.

106. L'existence d'intérêts divergents dans chaque domaine particulier entraîne de grandes difficultés de procédure. Telle proposition particulière peut apparaître profitable à la généralité des membres, mais si l'un d'entre eux s'en trouve lésé, l'accord risque d'être impossible. Si, au contraire, on considère plusieurs propositions conjointement, il peut apparaître que pour chacun des pays, les avantages l'emportent sur les inconvénients, mais l'on risque alors de se perdre dans des détails auxquels peut donner lieu la discussion de propositions aussi enchevêtrées en raison de l'intérêt très différent qu'elles présentent pour les différents pays. D'une façon générale, il n'est pas désirable de lier des propositions qui n'ont que peu de points communs, à seule fin de donner aux pays l'occasion de concessions mutuelles; par contre, lorsque les diverses propositions sont vraiment les éléments d'un programme unique, les pays membres devraient considérer les effets d'ensemble de la série d'accords qu'elles impliquent, sans s'attacher aux désavantages de telle ou telle d'entre elles. La condition première du succès de la coopération est peut-être que chacun des pays accepte de prendre une telle attitude et fasse confiance à l'esprit d'équité des autres, mais quelle que soit la méthode adoptée, la tâche fondamentale de l'organisation elle-même consiste à aider, par voie de négociations, ces intérêts divergents à se concilier.

107. Toutefois, pour assurer une coopération fructueuse, il ne suffit pas de concilier les objectifs divergents des divers pays : l'accord doit encore s'intégrer à l'armature administrative de chacun d'eux. Dans ce domaine, il est vraisemblable qu'il y aura toujours des résistances à vaincre, car la tâche de l'administration se compliquera généralement lorsqu'il s'agira pour elle de faire entrer en ligne de compte des considérations non seulement, nationales, mais aussi internationales; par exemple, il peut être très difficile de procéder à des ajustements dans un système de contrôle des prix de telle sorte que ce contrôle ne puisse avoir de répercussions regrettables, fussent-elles involontaires, sur le commerce international; ou encore, un pays pourra avoir quelque peine à réunir ses statistiques selon une méthode qui les rendent comparables sur le plan international, sans affecter la continuité de ses propres séries.

108. Si l'on considère le problème d'un point de vue plus large, on se heurte à la question plus générale des différences entre les méthodes adoptées par les pays membres dans la gestion de leur économie. Si un pays donné exerce un contrôle strict sur les investissements et les matières premières, par exemple, tandis qu'un autre s'en remet à des mesures générales de contrôle fiscal et de contrôle du crédit, il sera peut-être difficile de réaliser un accord qui puisse indifféremment s'appliquer à chacun des deux, même si l'objectif essentiel — juguler l'inflation, coordonner les investissements ou économiser les métaux non ferreux... — fait l'objet d'un accord total.

109. Il conviendrait peut-être de citer, parmi les difficultés qu'implique la réalisation d'un accord, l'insuffisance des données, qui est inévitable. Même pour le passé et le présent, les renseignements ne sauraient être ni complets ni absolument exacts : dès qu'il s'agit de l'avenir, sur lequel les accords portent en fait, l'incertitude règne; il n'est guère possible de prévoir exactement quels seront les effets d'une proposition. Théoriquement, cette situation pourrait encourager les pays à conclure des accords, ne serait-ce que pour s'assurer contre des risques éventuels; en fait, c'est sans doute le contraire qui se produit.

110. L'O. E. C. E. a souvent tenté de surmonter ces trois groupes de difficultés « techniques » en obtenant un accord sur un objectif ou une politique déterminée, tout en laissant aux pays membres le soin de régler les détails d'application en fonction de leur situation particulière; s'il existe un moyen adéquat de jauger les résultats obtenus, on peut considérer une telle méthode comme satisfaisante et, en tout état de cause, préférable à l'abandon de l'effort de coopération. Une autre méthode consiste à laisser régner une certaine imprécision quant aux détails de l'accord, mais à prévoir la possibilité, pour un pays, de faire appel dans les cas où il s'estime lésé par les mesures prises par un autre, ces appels pouvant alors être examinés par les autres membres, qui jugeront en équité sans qu'il soit nécessaire de définir des critères avant la conclusion de l'accord. De même, pourra recourir à la procédure d'appel un pays qui estime qu'étant donné l'évolution de la situation, l'accord imposera à son économie un fardeau excessif; ainsi, se trouverait réduit l'effet paralysant que peut avoir le facteur d'incertitude qui pèse sur l'avenir. Pour essayer de pallier l'inévitable manque d'information, il a été créé un service statistique comprenant un groupe spécial chargé de présenter des statistiques du revenu national sur des bases aussi comparables que possible.

Règle de l'unanimité.

111. Aux termes mêmes de la Convention de l'O. E. C. E. les décisions sont prises par accord mutuel de tous les membres à moins que l'Organisation n'en décide autrement pour des cas spéciaux. Dès lors qu'un membre déclare ne pas être intéressé à une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour les autres membres.

112. En convenant de se conformer à la règle de l'unanimité, les membres de l'Organisation n'ignoraient pas qu'ils couraient le risque de se voir réduits à l'impuissance s'ils n'abordaient pas, dans un esprit de solidarité et avec la conscience de leur étroite interdépendance, les difficultés auxquelles ils devaient faire face.

113. Si la nécessité d'obtenir des décisions unanimes a pu dans certains cas retarder l'action de l'O. E. C. E. ou même restreindre son champ d'application, l'expérience a montré que l'observation de la règle de l'unanimité, étant donné la nature des tâches propres à l'Organisation, a eu au moins pour avantage de créer un climat de confiance réciproque qui a souvent facilité le rapprochement des points de vue. La répartition de l'Aide Marshall, la libéralisation et l'Union européenne de paiements fournissent des exemples de solutions adoptées à l'unanimité sur des questions très complexes.

114. En maintes occasions, l'Organisation a estimé souhaitable de recourir à des groupes de coordination restreints chargés de proposer des solutions à des problèmes difficiles. Cette méthode implique une centralisation des initiatives et, par conséquent, des responsabilités, tout en laissant à l'Organisation le pouvoir de décision final; elle a, en maintes occasions, permis l'adoption unanime des décisions. Lors de la

création de l'Union Européenne de Paiements, on a jugé utile de prévoir la constitution d'un organisme permanent de ce genre et les résultats auxquels est parvenu le Comité de Direction de l'Union ont montré la sagesse de cette mesure.

115. La règle de l'unanimité n'enlève pas aux membres de l'O. E. C. E. la possibilité de décider d'un commun accord de déléguer certains pouvoirs portant sur des domaines spécifiquement définis. C'est ainsi qu'il a paru opportun de donner certains pouvoirs de décision au Comité de Direction de l'Union Européenne de Paiements et au groupe de médiation mentionné au paragraphe 59.

Problèmes mondiaux et élargissement de la coopération.

116. Quel que soit le succès avec lequel un groupe limité de pays parvient à certains accords, il peut lui arriver de constater qu'il est aux prises avec un problème mondial. Dans ce cas, même si l'Organisation semble ne pas être suffisamment armée pour aborder l'ensemble du problème, son rôle ne doit pas nécessairement demeurer passif. Elle a toujours entretenu des relations étroites avec les Etats-Unis par l'intermédiaire de l'Administration de Coopération Économique, et sa position s'en est trouvée nettement renforcée. Afin d'affermir encore cette position, le Conseil a invité, le 2 juin 1950, les Gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique à s'associer aux travaux de l'Organisation pour l'étude des problèmes économiques qui présentent un intérêt commun pour les pays de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord. Cette invitation a été acceptée et elle a abouti, dans le domaine pratique, à une coopération très étroite.

117. Même avec cette assistance, l'Organisation peut cependant avoir le sentiment, comme ce fut le cas à l'égard du problème des matières premières, qu'une partie de son rôle doit consister à élargir encore plus le champ de la coopération internationale. Si un organisme plus large vient à se constituer, l'O. E. C. E. pourra presque certainement l'aider dans son activité en le déchargeant d'une partie de ses tâches, par exemple en s'occupant des matières premières, telles que le charbon, qui posent des problèmes de caractère surtout européen. Si, en revanche, la tentative de constituer un organisme plus large n'aboutit pas, l'O. E. C. E. pourra non seulement assumer la tâche envisagée, mais encore intensifier les efforts qu'elle fait pour contribuer dans une certaine mesure à la solution du problème général, grâce à une politique commune de ses membres, par exemple en matière d'achats à l'étranger, de constitution de stocks ou de restrictions à la consommation des matières premières rares pour des fins non essentielles.

118. Comme elle l'a fait dans la plupart de ses travaux, l'O. E. C. E. a dû, dans ce domaine, orienter son action de façon empirique. Son mandat tel qu'il est fixé par la Convention lui impose l'étude de problèmes économiques très nombreux et très variés et lui laisse toute liberté dans le choix de la méthode convenable. L'Organisation ne renonce pas à s'attaquer à un problème sous le prétexte qu'elle ne saurait y apporter une solution complète, car une action partielle peut produire des résultats valables. Toutefois, il faut souligner que beaucoup des problèmes qui se posent actuellement aux pays membres ne sont pas simplement des problèmes européens et ne sauraient être résolus entièrement que par une action mondiale : tendance générale à l'inflation, pénurie de matières premières, défaut de convertibilité générale des monnaies, problème des tarifs douaniers, inégale distribution de la main-d'oeuvre. Nombre d'entre eux sont susceptibles de solutions partielles à l'échelon européen et l'Organisation s'efforcera de découvrir ces solutions; mais la prospérité économique, en Europe comme ailleurs, ne peut être durable et complète que grâce à la coopération de tous les pays du monde libre.