Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 231
13 mai 1954

Rapport spécial de l'Organisation européenne de coopération économique sur le Plan de Strasbourg

Rapport

Sommaire **TABLE DES MATIÈRES**

INTRODUCTION - 308

Partie I. LE SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES SECONDAIRES - 375

Partie II. PROJET DE BANQUE EUROPÉENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER - 381

Partie III. HARMONISATION DU DÉVELOPPEMENT DES PAYS D'OUTRE-MER ET DES PAYS Q MEMBRES - 386

Section 1. Politique d'investissement - 387

2. Politique des échanges - 393

3. Politique monétaire - 390

1. INTRODUCTION

1.1. I

1. Ayant pris connaissance du Plan de Strasbourg, le Conseil de l'O.E.C.E. constate avec satisfaction que les objectifs énoncés par l'Assemblée concordent dans une large mesure avec ceux que se sont fixés les pays membres de l'Organisation.

2. Tant des termes de la Recommandation 26 de l'Assemblée ' Consultative[1]que du rapport rédigé par le groupe d'experts sur « les méthodes propres à réaliser une coordination plus étroite entre les économies des Etats membres du Conseil de l'Europe et celles des pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels », il ressort que cette coordination vise à atteindre trois objectifs principaux :

a. l'accroissement régulier de la production tant dans les pays membres du Conseil de l'Europe que dans les pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels;

b. l'expansion des échanges entre ces pays ;

c. la solution des difficultés de paiements en dollars dont la plupart souffrent encore à des degrés plus ou moins aigus.

3. On pourrait ajouter aux avantages attendus de la coordination des politiques nationales l'atténuation des fluctuations excessives de l'activité économique.

1. Désignée ci-après comme l'Assemblée.

4. Cette coordination apparaît donc aujourd'hui indispensable à l'élévation du niveau du bien-être de chaque peuple, et la propre Charte de l'O.E.C.E. (la Convention de Coopération Economique Européenne du 16 avril 1948) assigne à l'Organisation de « promouvoir avec énergie, tant individuellement que collectivement, le développement de la production, par l'utilisation des ressources dont [les Membres] disposent dans la métropole comme dans les territoires d'outre-mer » (art. 12) ; de « développer dans la plus large mesure et de façon concertée leurs échanges réciproques de biens et services » (art. 4) ; de « réduire ou d'éviter des déséquilibres excessifs dans leurs relations économiques et financières, tant entre elles que vis-à-vis des pays non participants » (art. 4).

5. A l'égard des trois objectifs rappelés ci-dessus, la solidarité des pays membres et des pays d'outre-mer visés par le Plan de Strasbourg ne saurait être contestée, en particulier du fait de l'importance de leurs échanges mutuels. Aussi, les gouvernements des pays membres sont-ils pleinement d'accord avec ces objectifs et désireux d'aboutir à une coordination aussi étroite que possible des politiques économiques de ces pays. Le Plan de Strasbourg insiste à bon droit sur l'importance de la coopération économique entre tous les pays membres et les territoires d'outremer qui dépendent de certains d'entre eux. Les pays membres reconnaissent combien il est important d'aller plus avant dans cette voie, en tenant compte de la nécessité de consultations étroites avec les territoires intéressés pour sauvegarder les intérêts de ceux-ci.

6. Quant aux pays indépendants membres du Commonwealth qui ne font pas partie de l'O.E.CE.[2], le Gouvernement du Royaume-Uni ne saurait parler en leur nom. Ceci n'exclut pas la possibilité de trouver des formules de coopération économique s'étendant à des pays indépendants, membres du Commonwealth lorsque la nécessité s'en fera sentir.

1.2. Il

7. Le Plan de Strasbourg, tel qu'il est constitué par les propositions de la Recommandation 26 et les considérants qui les précèdent, est un programme d'action régionale destiné à être mis en oeuvre unilatéralement par les pays membres et les pays d'outrc-mer. Certes l'action régionale est essentielle et l'O.E.CE, lui consacre la majeure partie de son activité. Mais elle ne saurait à elle seule résoudre les problèmes économiques européens qui, tels ceux des échanges internationaux et du déséquilibre des paiements en dollars, sont étroitement affectés par la situation et par l'action des Etats-Unis. Pour important que soit le resserrement des liens entre les pays membres, les territoires d'outre-mer et les nations du Commonwealth, les liens avec l'Amérique du Nord sont de même essentiels. Seule une coopération s'étendant aux Etats-Unis et au Canada permettra de résoudre les problèmes des pays membres et des pays d'outre-mer qui leur sont associés et d'assurer leur plein développement économique.

8. Certes, lors de sa fondation en .1948 — alors que les besoins de reconstruction de l'Europe étaient considérables et que le Plan Marshall y apportait une contribution massive et généreuse — l'O.E.C.E. a surtout, envisagé de résoudre des problèmes propres aux pays membres et elle n'a jamais cessé de prendre, dans les domaines les plus variés, des mesures applicables à ces seuls pays. L'article 5 de la Convention de Coopération Economique l'habilite à poursuivre les études en cours sur les unions douanières ou les régimes analogues tels que les zones de libre échange, qui sont des formes essentiellement régionales de coopération. La libération des échanges a également été mise en oeuvre sur le plan régional. L'Union Européenne de Paiements, qui fait partie intégrante de l'Organisation, couvre les transactions entre les pays, membres et leurs zones monétaires associées, y compris la zone sterling tout entière; elle est jusqu'à présent la seule institution régionale fonctionnant exactement dans le cadre géographique défini par le Plan de Strasbourg. Bien plus, le quatrième rapport de l'Organisation invite les pays membres à faire un « nouvel effort pour créer un marché commun » et leur demande « non seulement d'adopter une politique commune tendant à réduire encore les restrictions quantitatives aux échanges européens, mais aussi de s'attaquer aux barrières douanières »[3].

9. Toutefois, les pays membres de l'O.E.C.E., bien que convaincus de l'importance que revêtent les formes de coopération régionale, ont toujours affirmé leur volonté de promouvoir un système de coopération économique dont le cadre s'étendrait à l'ensemble du monde occidental, les solutions régionales étant considérées comme des moyens techniques et transitoires permettant d'atteindre ce but d'une manière progressive. Bien que régionales en fait au sens géographique du - ternie, les activités de l'O.E.C.E. ne sont nullement d'inspiration autarcique. Elles ne sont pas conçues pour s'opposer ou se substituer à des solutions

2. Le Canada est membre associé do l'Organisation.
3. Quatrième rapport, paragraphe 38.

à l'échelle mondiale, mais pour en préparer la voie. L'Union Européenne de Paiements, notamment, a été expressément créée pour faciliter la transition vers un système plus vaste de paiements. Il ne faut pas oublier au surplus que sa création a été rendue possible par une dotation initiale du Gouvernement des Etats-Unis.

10. Les exemples de Paction de l'O.E.CE. évoqués ci-dessus montrent qu'il n'y a pas d'opposition nécessaire entre les institutions et les solutions régionales d'une part, et une action poursuivie sur le plan mondial, d'autre part. Etant donné que le rapport des experts[4] a clairement affirmé que la politique qu'il esquisse ne tend nullement à constituer une zone fermée ou à instaurer un régime d'autarcie, mais au contraire à créer les conditions nécessaires à l'intégration de l'économie des pays membres et des pays d'outre-mer dans un système mondial, il existe sur ce point fondamental une communion de vues entre les gouvernements membres et les inspirateurs du Plan de Strasbourg. U restera à examiner si certaines des solutions préconisées par la recommandation ne risquent pas d'éloigner les pays membres de cet objectif commun.

1.3. III

11. La nécessité de resserrer les liens entre les pays visés par le Plan de Strasbourg, d'une part, les Etats-Unis et le Canada, d'autre part, apparaît de plus en plus clairement à mesure que s'achève la restauration des économies européennes. Cette vue est commune aux deux côtés de l'Atlantique et se traduit en premier lieu par l'association des Etats-Unis et du Canada à l'O.E.CE. L'importance de cette collaboration a été maintes fois affirmée par le Conseil de l'O.E.CE. Reconnaissant que la prospérité et l'indépendance économique des pays membres resteraient précaires tant qu'un système mondial et multilatéral d'échanges ne serait pas établi, le second rapport de l'O.E.CE. exprimait déjà la résolution des pays membres de contribuer à restaurer un tel système[5]. Le quatrième rapport était encore plus explicite[6] : « Cette politique [de solvabilité et de progrès économique] exige une action simultanée et concertée menée sur un large plan, aussi bien par l'Europe occidentale et les zones monétaires qui lui sont associées que par les Etats-Unis et le Canada. » — « La coopération des pays membres de la communauté occidentale dont la puissance économique est parmi les plus fortes, qui sont les Etats-Unis et le Canada, est indispensable à toute solution. Elle l'est, d'une part, parce qu'au déficit en dollars du reste du monde correspond un excédent d'exportations des Etats-Unis à l'égard de la plupart des autres zones, et, d'autre part, parce que le progrès économique du monde occidental dépend d'une expansion continue et régulière de l'économie des Etats-Unis. » Il serait facile de multiplier les citations manifestant jusque dans les documents les plus récents[7]la continuité de cette politique, qui est d'abord fondée sur les réalités de la situation internationale et sur l'intérêt propre des pays membres et des pays d'outre-mer.

12. Le déséquilibre des paiements en dollars de l'Europe et des zones monétaires associées n'est pas encore éliminé. U est souhaitable que l'équilibre s'établisse à un niveau d'échanges aussi élevé que possible et sans le soutien de restrictions, pour élever le niveau de vie dans les pays membres et les pays d'outremer. Or, les Etats-Unis ont un rôle important à jouer pour permettre l'accroissement des recettes courantes en dollars des autres pays, ainsi que comme source de capitaux. D'autre part, l'économie du continent nord-américain exerce une influence considérable sur l'activité dans le reste du inonde. Il importe que ses fluctuations soient réduites et plus encore les répercussions défavorables que celles-ci peuvent produire à l'extérieur sur l'activité et sur la balance des paiements; il est spécialement nécessaire d'obtenir une plus grande stabilité des marchés de matières pre-. mières, dont les principales sont importées ou exportées en quantités considérables par le continent nord-américain. Enfin, le maintien de l'équilibre des paiements en dollars, surtout dans un régime de liberté élargie des paiements, et éventuellement de convertibilité, suppose des conditions financières telles que l'accroissement des réserves et des facilités de crédit internationales, auxquelles le concours des Etats-Unis est indispensable.

13. En prenant position en faveur d'une politique qui postule l'unité économique du monde occidental, les pays membres ne méconnaissent pas que le succès de cette politique dépend de nombre de conditions. Certaines de ces conditions sont entre les mains des pays membres, et il n'y a pas lieu de les préciser ici. D'airtres, que le quatrième rapport a ramenées à quatre chefs [8], dépendent des Etats-Unis :

a. le maintien de la stabilité économique ;

---

4. Cf. Plan de Strasbourg, publié par lo Secrétariat Général du Conseil do l'Europe (Strasbourg, 1952). Première partie : Rapport du groupe do travail.
5. Cf. paragraphe 732.
6. Cf. paragraphes 14 et 15.
7. Voir en particulier le cinquième rapport annuel (janvier 1954), paragraphes 36, 38, 43 et 45.
8. Cf. quatrième rapport, paragraphes 43 à 56.

b. la stabilisation des prix mondiaux des matières premières ;

c. une politique commerciale libérale ;

d. des investissements à l'étranger.

14. Les difficultés qui doivent être surmontées dans ces différents domaines sont considérables. Il apparaît toutefois dès maintenant que des progrès sensibles ont été accomplis. Les vues formulées par l'Organisation ont déjà trouvé un écho favorable aux Etats-Unis, ainsi qu'en témoigne le rapport de la commission Randall, dont les conclusions relatives au régime douanier sont encourageantes, même si leur application n'est pas susceptible d'apporter une solution rapide au problème dollar. Les pays membres de l'Organisation estiment nécessaire de faire tout ce qui dépend d'eux pour favoriser les tendances libérales qui ont exercé leur influence sur les conclusions de cette commission et sur une fraction importante de l'opinion américaine.

15. Cette préférence pour des méthodes qui impliquent une tendance croissante vers la liberté et le développement multilatéral des paiements et des échanges, ainsi que vers l'unité économique, signifie en même temps une volonté de maintenir et de renforcer le monde occidental. Les pays membres sont en cela en plein accord avec les représentants du Commonwealth qui, à plusieurs reprises air cours des dernières années[9], ont affirmé leur adhésion à une politique fondée sur l'unité économique du monde occidental en collaboration aussi étroite que possible avec les Etats-Unis d'Amérique.

16. S'il n'y a pas nécessairement de conflit de principe entre la coopération régionale, que ce soit dans le cadre géographique actuel de l'O.E.CE. ou clans tout autre, et l'objectif final de l'unité économique du monde libre, des divergences fondamentales peuvent apparaître lorsque des principes on passe à l'application. A cet égard les pays membres de l'Organisation estiment que, le paragraphe 2 (c) du Plan de Strasbourg, concernant l'institution d'un système de préférences secondaires, conduirait à l'établissement d'un bloc discriminatoire à l'égard de la zone dollar. Selon que l'on considère ce système comme un procédé technique ou au contraire comme la pierre angulaire d'un ensemble économique à construire à côté de la zone dollar et au besoin en opposition à elle, cette différence porte sur la méthode ou sur le fond. Quelles que soient les sauvegardes dont on l'entoure et ses modalités d'application, les pays membres pensent qu'un tel système aurait pour effet, techniquement ou psychologiquement, d'accroître les obstacles au commerce international et non de les réduire.

17. Les autres recommandations de l'Assemblée ont été aussi très sérieusement prises en considération. Un grand nombre sont déjà partie intégrante du programme d'action des gouvernements, agissant soit individuellement soit collectivement dans le cadre de l'O.E.C.E. Dans sa réponse à l'Assemblée, l'Organisation s'est efforcée de préciser ce que les gouvernements avaient déjà accompli dans le sens des diverses recommandations, ce qu'ils pensaient pouvoir faire pour aller plus loin, et aussi les limites tracées à leur action par les circonstances. Les rapports périodiques de l'Organisation au ' Conseil de l'Europe lui donneront l'occasion de tenir le Conseil informé des travaux entrepris dans les domaines mentionnés au Plan de Strasbourg, des résultats obtenus et, le cas échéant, des difficultés rencontrées.

18. Parmi les diverses mesures comprises dans la Recommandation 26, l'institution d'un système préférentiel (paragraphe 2 (c)) et la création d'une Banque européenne pour le Développement des Territoires d'outre-mer (paragraphe 2 («•)) occupent une place à part, en raison du fait que les gouvernements sont invités « à engager des négociations » pour les faire passer dans les actes. Aussi ces deux recommandations sont-elles examinées les premières. Le paragraphe 2 (b) concernant la conclusion de contrats à long terme et d'accords internationaux sur les produits de base sera examiné en même temps que les autres mesures susceptibles de favoriser la production et les échanges de matières premières, en application des principes dont les gouvernements sont invités à s'inspirer (paragraphe 1 (a) à 1 (g)).

19. Nota :

20. Dans le présent document, les définitions suivantes s'appliquent aux zones géographiques les plus souvent citées :

– pays visés att. Plan de Strasbourg : ensemble des pays membres do l'O.E.CE., des territoires d'outre-mer et des nations indépendantes du Commonwealth ;

– pays d'outre-mer : ensemble des territoires d'outremer et des nations indépendantes du Commonwealth ;

9. Cf. communiqués des Conférences économiques de Londres et de Sydney.

– territoires d'outre-mer : ensemble des territoires dépendants d'outre-mer ot des pays associés aux pays membres selon diverses formes juridiques (protectorats, territoires sous tutollo, etc.).

21. Les frontières juridiques entre ces divers groupes n'ont pas une rigueur absolue et sont susceptibles do varier selon la nature des problèmes traités.

2. I

Le système de préférences secondaires - (Paragraphe 2 (c) de la Recommandation 26 de l'Assemblée)

22. L'Assemblée Consultative a recommandé au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements intéressés à engager des négociations en vue de réaliser certains objectifs définis dans le rapport des experts, notamment par - « l'institution d'un système préférentiel, fondé sur les principes généraux énoncés dans le rapport du Secrétariat Général et à base do réciprocité entre le Commonwealth et les territoires dépendants d'une part, et les autres pays do la zone considérée d'autre part ». (Paragraphe 2 (c)).

23. Le système préférentiel auquel se réfère cette recommandation de l'Assemblée a été esquissé au chapitre II du rapport des experts, complété par l'annexe B à ce rapport. Il y a lieu de remarquer que cette esquisse laisse clans l'ombre des aspects du projet susceptibles de modifier considérablement sa physionomie, selon la solution adoptée.

24. On a déjà signalé dans l'introduction que le système préférentiel préconisé par l'Assemblée apparaît incompatible avec les efforts actuellement faits par l'Organisation pour étendre la libération des échanges et des paiements à une zone aussi large que possible. En effet, ce système risque, de l'avis de l'Organisation, d'aboutir à créer un bloc rigide isolé de la zone dollar et de susciter un renouveau de protectionnisme. En outre, il va contre le courant de la politique de la plupart des pays dont, la participation serait indispensable, et manque ainsi de fondement concret et réaliste.

25. En pratique, le système préférentiel du paragraphe 2 (c) exclurait les Etats-Unis, sinon la zone dollar tout entière, bien que le projet des experts ait reçu là forme juridique d'un accord ouvert à tout pays disposé à offrir des « concessions équivalentes » pour bénéficier lui-même du tarif intermédiaire entre le tarif général et les tarifs préférentiels du Commonwealth. En effet, les experts estiment improbable l'adhésion des Etats-Unis et ils se fondent eux-mêmes, pour mettre en lumière les avantages attendus du système, sur l'hypothèse où ce pays resterait en dehors de la zone préférentielle. D'autre part, la situation particulière du Canada n'est pas évoquée ; or, la création d'une zone préférentielle excluant la zone dollar, dont le Canada fait partie, introduirait dans le Commonwealth une scission inacceptable pour le Royaume-Uni et le Canada.

26. Il est à craindre que les effets du système ne se limitent pas à instituer, entre les pays visés au Plan de Strasbourg et les Etats-Unis, sinon la zone dollar tout entière, une séparation douanière ; des arguments analogues à ceux présentés en faveur du système de préférences secondaires ont été et pourraient être produits en faveur du renforcement des discriminations par le jeu des restrictions directes aux échanges et aux paiements. Or, une telle tendance serait contraire aux efforts faits par l'Organisation pour parvenir à une expansion aussi libre et aussi multilatérale que possible des échanges mondiaux. Pour s'en tenir aux plus récentes prises de position de l'O.E.C.E., dans ce sens, on peut citer la résolution du Conseil ministériel du 25 mars 1953 [C(53)88] :

27. « Etant convenu qu'une coopération entre les pays membres et associés et les autres pays du Commonioealt of Nations serait nécessaire pour créer les conditions favorables à une plus grande liberté des échanges et des paiements dans une zone géographique aussi étendue que possible et pour réaliser les conditions nécessaires à l'expansion de la production et des échanges...,

28. ... [Le Conseil] charge le Comité Exécutif ... d'étudier par quels moyens et dans quelles conditions il est possible d'assurer le passage sans à-coups du régime actuel de l'Union Européenne de Paiements à un système multilatéral plus large d'échanges, de paiements et de crédits. »

29. La Résolution du Conseil ministériel du 30 octobre 1953 [C(53)278], dit de son côté :

30. « [Le Conseil] réaffirme l'objectif de l'Organisation de s'acheminer, clans le cadre général d'une libération des échanges sur le plan mondial, vers l'élimination complète des restrictions quantitatives à l'importation entre pays membres... »

31. L'Organisation examine actuellement les moyens d'accélérer la réduction des restrictions quantitatives aux importations payables en dollars. Ces restrictions ont été introduites comme des palliatifs temporaires au déséquilibre de la balance dollar. Elles sont appelées à disparaître à mesure que s'améliore la situation des

paiements en dollars; leur élimination complète est d'ailleurs subordonnée à l'établissement d'un système stable et équilibré de paiements entre toutes les zones monétaires intéressées. Il y a donc une différence fondamentale entre les restrictions actuellement appliquées aux importations en dollars et la discrimination douanière résultant du système préférentiel, conçue comme une mesure permanente.

32. En l'absence de précisions sur les niveaux de préférences, sur la notion de « concessions équivalentes», et clans l'ignorance des conditions que le G.A.T.T. pourrait imposer à l'adoption d'un tel système[10], il est malaisé d'apprécier l'incidence du projet de préférences secondaires sur le G.A.T.T. et les efforts vers l'abaissement général des barrières douanières. On peut se demander si le système préférentiel ne serait pas en fait susceptible de conduire à un renforcement général du protectionnisme. Certes, les experts entendent bien que les préférences ne devraient être constituées que par un abaissement relatif des droits de douane. Mais le projet ne discute pas quelles sauvegardes devraient être établies contre - l'éventualité contraire. Etant donné la force des tendances protectionnistes, il est à craindre que le relèvement des droits contre les pays extérieurs au système préférentiel ne soit souvent adopté comme le moyen le plus facile d'établir des préférences.

33. Le système préférentiel du Plan de Strasbourg va à l'encontre des conceptions «unitaires » de l'économie mondiale adoptées non seulement par l'Organisation, mais aussi par le Commonwealth. Les communiqués des Conférences économiques du Commonwealth de Londres et de Sydney sont, à cet égard, très explicites[11]. Le 4 février dernier, le Chancelier de l'Echiquier déclarait à la Chambre des Communes : « La meilleure politique à suivre par notre pays et la zone sterling est celle adoptée il y a un an à la Conférence de Londres, et qui est de faire avancer de pair le Commonwealth et les Membres européens de l'U.E.P. dans la voie d'un système d'échanges et de paiements plus libres... » Dans ces conditions, il est pour le moins douteux que le Royaume-Uni adopte Je système préférentiel et, a fortiori, prenne l'initiative de proposer l'étude de la question des tarifs douaniers préférentiels comme il est suggéré par les experts (voir Plan de Strasbourg, résumé et conclusions, page 68, 8e alinéa).

34. Bien qu'elle rejette le système préférentiel proposé par le paragraphe 2 (c), l'Organisation se déclare d'accord avec les principaux objectifs assignés par les experts à ce système et qui sont :

34.1. contribuer à rétablir l'équilibre dollar ;

34.2. élargir les marchés des produits industriels et des matières premières clans la zone du Plan de Strasbourg ;

34.3. atténuer les fluctuations économiques.

35. Mais l'Organisation estime que ces objectifs peuvent être plus efficacement et plus sûrement atteints par d'autres méthodes. Il s'agit en effet dans chaque cas de problèmes complexes à la solution desquels un système de préférences secondaires ne pourrait apporter qu'une contribution tout à fait partielle, et même dans certains cas d'efficacité douteuse. L'alternative proposée par l'O.E.CE. consiste à aborder chacun des trois problèmes indiqués ci-dessus avec les moyens d'action appropriés à leur importance et à leurs caractéristiques changeantes. A défaut d'un exposé détaillé sur la politique de l'Organisation dans ces domaines, pour lequel on doit se référer aux quatrième et cinquième rapports annuels de l'Organisation ainsi qu'à ses rapports au Conseil de l'Europe, les paragraphes suivants indiquent brièvement clans quelle voie les solutions sont cherchées ou pourraient l'être, et les raisons pour lesquelles le système de préférences scondaires n'apporte que des remèdes insuffisants ou non valables.

2.1. Contribuer à l'équilibre dollar

On lit page 33 du rapport du groupe de travail :

« Pendant les années qui ont suivi la guerre, les systèmes de contingentement avaient été acceptés pour des motifs relatifs à la balance des comptes. On peut très bien adopter la même attitude à l'égard des tarifs douaniers qui constituent l'instrument traditionnel de la politique commerciale à long terme. La porte devrait demeurer ouverte pour l'établissement de préférences secondaires entre l'Europe occidentale et le Commonwealth. »

---

10. Il est en effet reconnu par les experts que l'introduction du système de préférences secondaires exige une dérogation du G.A.T.T. Cf. Plan de Strasbourg, annexe B, pp. 113 à 115.

11. Cf. communiqué final de la Conférence de Sydney : « Les pays du Commonwealth ont repoussé alors (lors de la Conférence de Londres) et repoussent présentement l'idée qu'une solution à leurs problèmes pourrait être fournie par la création d'un système fermé d'accords discriminatoires, lesquels ne pourraient conduire qu'à des restrictions chroniques et à des crises renouvelées .»

En d'autres termes, la thèse est que le rétablissement de l'équilibre dollar devrait être obtenu par la restriction des importations européennes, les tarifs étant substitués aux contingents comme instrument de restriction. Les pays membres préfèrent que l'équilibre soit rétabli à un niveau d'échanges plus élevé, par l'expansion des exportations européennes, l'abaissement des barrières aux importations américaines, l'expansion des investissements américains à l'étranger. Il est évident que l'emploi et le revenu réel seront bien plus élevés dans l'hypothèse du commerce maximum, et ce dans tous les pays participant à ces échanges.

Les succès de la politique esquissée ci-dessus dépend de l'action propre des pays membres, d'une action convergente par les Etats-Unis, et aussi de circonstances indépendantes de la politique économique des uns et des, autres. Tant que subsiste un problème dollar, les pays membres seront contraints de maintenir certaines restrictions sur leurs dépenses en dollars. Mais ces restrictions doivent être regardées comme des expédients temporaires.

2.2. Elargir les débouchés

On lit page 33 (début) :

« Les accords préférentiels peuvent permettre à des régions plus étendues et relativement sous-développées,. au moins en comparaison avec les Etats-Unis, de rattraper la capacité de production que ces derniers doivent dans une large mesure à leur vaste marché intérieur.»

Sans entrer ici dans une controverse économique sur les gains de productivité et de revenu réel que pourrait permettre l'élargissement du marché dans une zone donnée par un abaissement des droits de douane à l'intérieur de la zone, on peut remarquer que, lorsque ces gains sont possibles, ils résultent de la meilleure division du travail obtenue par l'élimination des obstacles aux échanges, et ils sont en général d'autant plus grands que la zone est plus étendue et que l'abaissement des obstacles est plus complet. Dans ces conditions, il y a lieu de rechercher les techniques de désarmement douanier qui soient à la fois les plus universelles et les plus radicales. De ce point de vue, le système de préférences secondaires semble souffrir d'iuie double faiblesse puisqu'il n'englobe pas la zone dollar et qu'il limite son champ d'action à la marge existante dans les préférences dites impériales. U est donc plus timide à ces deux points de vue que les plans de réduction des tarifs présentement soumis à l'examen du G.A.T.T.

2.3. Atténuer les fluctuations de l'activité économique

« Les tarifs préférentiels auront un rôle à jouer en stabilisant les relations commerciales dans la zone étudiée et en rendant cette zone un peu moins dépendante des fluctuations susceptibles de se produire dans l'avenir clans le commerce des pays de la zone dollar. » (Page 32 du rapport du groupe de travail.)

Etant donné le grand nombre de facteurs agissant sur les fluctuations cycliques de l'activité et sur leur transmission d'un pays à l'autre, il est pour le moins douteux qu'un système préférentiel puisse exercer une influence modératrice efficace par de simples variations des prix des produits entrant dans le commerce international. Le problème est d'importance majeure, mais le remède inadéquat. Les solutions doivent être cherchées, entre autres mesures, dans la modération à la source même des fluctuations de l'activité, l'atténuation des répercussions internationales de l'accélération ou de la contraction de la demande de matières premières dans les pays industriels au cours des cycles économiques, et l'utilisation des liquidités et crédits internationaux pour surmonter les difficultés temporaires de paiements; il importe surtout d'éviter le recours aux restrictions commerciales et au dumping qui aboirtissent à exporter le chômage et comportent le risque de réactions en chaîne.

36. En discutant les difficultés auxquelles se heurterait l'établissement d'un système de préférences secondaires, l'organisation s'est efforcée d'indiquer clans quelles directions pourraient être trouvées des solutions positives à certains objectifs très importants qui sont communs au Plan de Strasbourg et à son propre programme.

3. II

Projet de Banque européenne pour le Développement des Territoires d'outre-mer

37. Des projets d'institutions financières européennes analogues à celles envisagées par le paragraphe 2 (a) ont fait l'objet de discussions approfondies au sein de l'O.E.CE. depuis plus d'un an. Ces discussions n'ont pas découvert de terrain d'entente entre les principaux gouvernements dont la participation serait indispensable, certains gouvernements étant favorables à des projets de ce genre, mais la plupart opposés.

Bien que les discussions aient porté sur une banque européenne, elles n'excluaient pas que cette banque étende ses activités au financement des territoires d'outre-mer, et l'accord n'aurait pas plus de chances de se faire sur une banque spécialisée telle que celle prévue par le paragraphe 2 (a) que sur une banque à compétence européenne, étant.donné la nature des objections soulevées. Toutefois, un projet plus limité de « Commission consultative européenne pour le Financement international des Investissements »[12] a été étudié, sur lequel le Conseil de l'Organisation n'a pas encore pris position.

38. Séduisante et simple à première vue, l'idée d'une Banque européenne pour le Développement des Territoires d'outre-mer[13] soulève des questions extrêmement complexes à la fois d'ordre financier, économique et politique. Les divergences de vues sur l'opportunité d'une institution financière européenne tiennent à des différences d'opinion profondes sur les rôles relatifs à assigner aux mécanismes privés et aux institutions publiques dans le développement des mouvements internationaux de capitaux. L'appréciation du rôle éventuel d'une institution publique européenne se complique aussi du fait de l'existence d'une institution publique mondiale, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement. Certes, des techniques financières d'inspiration libérale et interventionniste peuvent être combinées — elles le sont d'ailleurs dans tous les pays sur le plan intérieur — pour doter les mouvements internationaux de capitaux des mécanismes appropriés aux besoins actuels des investissements dans les territoires d'outre-mer. Sur le choix de ces techniques, l'Organisation ne prend pas parti. Son but, dans la présente réponse, est d'informer le Comité des Ministres du fait que les négociations recommandées par l'Assemblée sous la rubrique 2 (a) ont eu lieu, des raisons pour lesquelles elles n'ont pas abouti, et des possibilités d'action qui restent ouvertes pour résoudre par d'autres voies les problèmes du financement international des territoires d'outre-mer. C'est pourquoi les arguments opposés au projet de Banque européenne seront développés plus en détail que ceux en sa faveur, lesquels sont supposés connus de l'Assemblée. D'autre part, en centrant ici la discussion sur la place susceptible d'être occupée par une Banque européenne dans le financement international des investissements dans les territoires d'outre-mer, on est amené à négliger des questions connexes fort importantes qui seront reprises à la partie III, section 1 (« Investissements ») à propos des recommandations de l'Assemblée relatives aux aspects économiques de ces investissements.

39. Les raisons invoquées généralement en faveur d'une Banque européenne pour le Développement des Territoires d'outre-mer, dont celles développées dans le rapport des experts, peuvent se ramener à trois ordres d'idées :

39.1. permettre un plus grand volume d'investissements dans les territoires d'outre-mer ;

39.2. assurer à ces investissements une participation plus large des pays européens dépourvus de possessions et de liens politiques avec des pays d'outre-mer;

39.3. améliorer la coordination des investissements dans les territoires d'outre-mer.

40. En sens contraire, les doutes généraux exprimés par plusieurs gouvernements portent sur le point de savoir si une institution financière publique européenne est nécessaire pour atteindre ces buts, si elle en serait mieux capable que certaines institutions existantes comme la B.I.R.D. ou que l'initiative privée épaulée par les gouvernements agissant clans le cadre de la coopération européenne et selon les lignes tracées, par exemple, par plusieurs autres recommandations de l'Assemblée Consultative.

41. A l'égard de la première fonction attribuée à la Banque européenne, qui est d'accroître les investissements clans les territoires d'outre- mer, le fond du problème de financement est de susciter clans les pays membres une épargne supplémentaire pour l'investir outre-mer, ou de détourner une partie de l'épargne de ses emplois présents au profit des territoires d'outre-mer. Dans les deux cas, la difficulté principale tient à l'insuffisance de l'épargne clans la plupart des pays membres, compte tenu de leurs propres besoins d'investissements et de ceux qu'ils satisfont déjà à l'étranger. - Les partisans de la Banque l'estiment capable de mobiliser une épargne supplémentaire comme d'assurer une meilleure distribution des ressources financières entre emplois en Europe et outre-mer. Certains pensent aussi qu'elle pourrait concourir à attirer des capitaux américains. - Les adversaires du projet de Banque européenne font valoir les arguments suivants. - Créer une banque internationale ne susciterait pas nécessairement une épargne additionnelle. Cette création risquerait d'entraîner au contraire une certaine dispersion des ressources financières de l'Europe. - A l'égard des capitaux américains, une institution nouvelle ferait plus ou moins double emploi avec la B.I.R.D. et ne réussirait pas à attirer vers l'Europe et les territoires d'outremer davantage de capitaux américains. - Quant aux options entre investissements intérieurs dans les pays membres et investissements

12. Esquissé sous le nom de « Conseil consultatif Euro, péen des Investissements » dans le cinquième rapport de l'O.E.C.E. au Conseil de l'Europe (publié en septembre 1953), paragraphes 48 à 50.

13. Dénommée ci-après « Banque européenne »

dans les territoires d'outre-mer, l'objection de certains gouvernements au projet de Banque est que ces options ne doivent pas être imposées par une institution publique, même internationale, mais être laissées à la dé-, cision des capitaux privés selon les conditions qui leur sont offertes par les divers emplois et marchés. - Enfin, l'accroissement des investissements dans les territoires d'outre-mer pose à. ceux-ci des problèmes difficiles sur lesquels une Banque européenne aurait peu d'action, selon les critiques du projet. Ces problèmes tiennent aux facteurs autres que l'apport de capital extérieur qui limitent le rythme de développement, donc la capacité d'absorption utile de capitaux ën quête de placements rentables, par exemple le degré d'évolution sociale des populations, le niveau d'épargne locale, les possibilités d'exportation. Une Banque européenne, à moins de prêter à fonds perdus, verrait ses opérations limitées par ces contingences, sans pour autant y- porter remède.

42. La seconde fonction attribuée à une Banque européenne par ses promoteurs serait de stimuler la participation des pays membres sans territoires d'outre-mer au développement de ces pays. C'est le principal argument invoqué par le rapport des experts du Plan de Strasbourg; les avantages seraient multiples: on recueillerait davantage de capitaux, on associerait tous les pays membres à la fois aux charges du développement, dans la mesure où la Banque financerait des projets d'infrastructure à rentabilité limitée ou différée, ainsi qu'aux avantages qui en résultent sous forme d'exportations accrues de biens d'équipement, d'emploi de techniciens et de facilités ouvertes à l'installation d'entreprises nouvelles. Les experts, estimant qu'il existe des obstacles politiques dans certains domaines à la participation du capital étranger, comptent sur la Banque européenne pour « dénationaliser » en quelque sorte les capitaux « de façon à supprimer toute objection politique de la part des pays utilisateurs » [14]. - Les critiques du projet pensent que l'on surestime souvent l'action qu'une institution financière pourrait exercer à elle seule dans ces domaines, qui touchent à la politique commerciale, au contrôle des changes, aux mouvements de main-d'oeuvre, etc., et qui supposent le concours des autorités locales aussi bien que des gouvernements métropolitains. - Bien qu'un accord n'ait pas pu intervenir sur le principe de la création d'une Banque européenne, tous les gouvernements membres reconnaissent les avantages d'une participation plus large et plus libre de tous, y compris d'ailleurs les Etats-Unis et le Canada, au financement des territoires d'outre-mer, participation qui doit être obtenue par des méthodes souples et progressives.

43. Enfin, certains pensent que la Banque européenne pourrait coordonner les investissements entre les divers territoires d'outre-mer, dans un certain nombre d'activités et de productions de base. - A cet égard, la critique essentielle formulée à l'égard de la Banque est qu'elle serait incapable d'exercer une action précise sur l'orientation des investissements, à moins de s'insérer dans une politique d'ensemble de direction détaillée des investissements que la plupart des gouvernements intéressés ne pensent pas souhaitable. - Les pays membres toutefois sont favorables à la coordination des plans de développement des territoires d'outre-mer lorsque le besoin s'en fait sentir. Cette coordination existe déjà dans certains domaines, surtout entre territoires voisins, notamment en matière de transports et d'électrification. La Commission pour la Coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (C.C.T.A.), fondée en 1950, s'occupe de questions techniques, telles que la lutte contre les epizootics, les recherches scientifiques et les transports. Le Plan de Colombo est une importante application du principe de coopération. Au sein de l'O.E.CE., un premier pas est aussi fait dans cette direction par l'échange d'informations et d'expériences sur les plans de développement des territoires.

44. En résumé, l'Organisation constate que la création d'une Banque eux'opéenne pour le Développement des Territoires d'outre-mer, envisagée par le paragraphe 2 (a) n'est pas, à l'heure actuelle, du domaine des possibilités pratiques, étant donné les différences d'opinion entre gouvernements intéressés. Même la création d'une institution à objectifs plus modestes et à rôle essentiellement consultatif soulève des difficultés; elles est présentement soumise à l'examen des autorités de l'O.E.C.E. Mais, quel que soit le mécanisme financier mis sur pied, il ne saurait à lui seul résoudre les problèmes extrêmement importants et difficiles relatifs aux investissements dans les pays d'outre-mer visés par le Plan de Strasbourg. Du point de vue du financement seul, l'Organisation estime qu'il est nécessaire d'avancer à la fois dans plusieurs directions concordantes :

44.1. promouvoir l'accroissement de l'épargne des pays membres susceptibles de s'orienter vers les emplois outre-mer;

44.2. créer les conditions favorables à des mouvements de, capitaux privés des pays membres et des Etats-Unis vers les territoires d'outre-mer;

44.3. coopérer avec les institutions financières internationales existantes, et notamment la Banque Internationale.

---

14. Of. Plan de Strasbourg, p. 60.

4. III

Harmonisation du développement des pays d'outre-mer et des pays membres

45. Le développement des économies des pays d'outre-mer en harmonie avec celles des pays membres, thème commun aux paragraphes 1 (a) h 1(g) et 2 (b), mérite la plus sérieuse attention de la part des gouvernements des pays membres de l'O.E.C.E. C'est pourquoi ces derniers sont pleinement d'accord 'avec l'objet principal des recommandations précitées et sont heureux de constater qu'ils partagent les vues exprimées à ce sujet dans les considérants de la Recommandation 26. - De même que les experts, l'O.E.C.E. souhaite souligner que tout programme tendant à renforcer les liens entre les - économies des pays industriels et celles des pays d'outre-mer en voie de développement doit tenir le plus grand compte des intérêts propres de ces derniers. Au surplus, nombre de ceux-ci jouissent soit de l'indépendance complète, soit d'une autonomie croissante, et les mesures d'application des principes énoncés ci-dessus ne sauraient être mises en oeuvre sans leur accord et sans leur concours actif.

46. L'harmonisation du développement des pays d'outre-mer et des pays membres suppose que soient coordonnées les politiques de tous les pays du monde occidental, y compris les Etats-Unis, dans trois principaux domaines :

a. investissements;

b. échanges;

c. domaine monétaire.

47. A propos de la politique d'investissements, on examinera les paragraphes 1 (a) à 1 (e) et 1 (g), sous la rubrique « échanges », on considérera les paragraphes 1 (f) et 2 (b).

4.1. SECTION 1

Politique d'investissement

48. On a déjà eu l'occasion de souligner, à propos de la technique particulière de coopération représentée par le projet de Banque européenne, que la croissance harmonieuse des économies des pays d'outre-mer exigeait un ensemble de mesures de portée plus vaste que celles du ressort du financement proprement dit; les paragraphes 1 (b), 1 (c), 1 (d) et 1 (g) notamment se réfèrent à des politiques de ce genre.

49. Il n'entre pas dans le cadre de cette réponse de donner des indications détaillées sur les résultats déjà acquis, les difficultés rencontrées et les progrès souhaitables en matière de développement des pays d'outre-mer, vu l'extrême diversité des conditions existant dans ces pays. Mais il est possible de donner des indications générales sur trois aspects principaux du problème qui préoccupent à juste titre plus spécialement l'Assemblée et les gouvernements membres. Ces trois aspects sont les suivants :

a. le rythme même du progrès économique dans les pays d'outre-mer;

b. la participation commune de tous les pays membres à l'effort de développement;

c. l'orientation de la production en fonction des perspectives de la balance des paiements en dollars.

Rythme du progrès économique dans- les pays d'outre-mer

50. Un effort considérable a été entrepris depuis la guerre pour accélérer le progrès économique et social dans les pays indépendants d'outre-mer comme dans les territoires dépendants. Cet effort est d'ailleurs justement souligné dans le rapport des experts de Strasbourg. Le développement des territoires d'outre-mer a bénéficié d'un appui important fourni par les métropoles. Des plans de développement ont été établis; ils combinent l'appel aux initiatives privées et l'impulsion des autorités locales et métropolitaines. De tels programmes existent pour les territoires néerlandais, portugais, au Congo Belge, dans les territoires britanniques et dans l'Union Française et les protectorats français d'Afrique du Nord. La France est en train de mettre sur pied un deuxième plan quadriennal de développement des pays d'outre-mer. En ce qui concerne les pays indépendants du Commonwealth, la convocation de conférences économiques à intervalles plus rapprochés est un signe, des efforts entrepris vers line coordination plus étroite des politiques de ces pays. U y a lieu de faire, ici mention du Plan de Colombo qui entre maintenant dans une phase plus active.

51. L'assistance des métropoles à cet effort de développement entraîne des charges multiples. Tantôt les budgets métropolitains contribuent par des subventions directes aux budgets des territoires, ou assument plus ou moins directement une partie de leurs dépenses publiques courantes; tantôt les métropoles financent à des conditions exceptionnellement favorables une partie des dépenses d'infrastructure, notamment celles dont la rentabilité n'est pas assurée. Dans certains cas, le consommateur ou le contribuable métropolitain supporte aussi le poids de garanties de débouchés données aux produits d'outremer.

52. Du point de vue de l'expansion de la production dans les territoires d'outre-mer, les difficultés les plus grandes ont été rencontrées dans le domaine agricole, particulièrement celui des denrées alimentaires cultivées et consommées par les indigènes. L'expansion de ces cultures vivrières présente un problème particulièrement aigu en Afrique, ce qui tient à des conditions physiques, sociales et économiques peu susceptibles d'être transformées rapidement par des apports de capitaux massifs. En ce domaine, comme en bien d'autres, le principal frein au progrès tient plus aux facteurs humains, tels que le manque de personnel qualifié tant indigène qu'européen, qu'à la rareté de capitaux.

53. L'industrie extractive et transformatrice, en revanche, fait des progrès rapides dans de nombreuses régions. Au Congo Belge, l'indice de la production industrielle a presque doublé de 1947-48 à 1952 et plus que sextuplé par rapport à l'avant-guerre. En dehors des pays indépendants du Commonwealth, où le développement industriel est impressionnant, le Maroc, la Rhodésie du Nord, les Antilles Néerlandaises fournissent des exemples d'industrialisation récente ot rapide. Le paragraphe 1 (g), qui a trait à l'industrialisation des territoires d'outremer, suppose que les pays industrialisés n'imposent pas de barrières douanières ou autres à l'importation des matières premières semi-ouvrées en provenance des pays d'outre-mer, car dans bien des cas il est rationnel d'introduire d'abord dans les pays sous-développés les industries de transformation primaires qui se contentent d'une main-d'oeuvre peu évoluée et qui épargnent les frais de transport sur les matières brutes. Dans ces pays, la politique de développement des industries locales demande que la protection, si elle est indispensable pour assurer le démarrage de productions nouvelles, ne soit pas détournée de ce but pour maintenir des industries condamnées à ne jamais pouvoir soutenir une concurrence extérieure normale.

Participation commune de tous les pays membres au développement des pays d'outre-mer

54. Les paragraphes 1 (c) et 1 (d) tirent leur force de la conviction qu'à la longue une politique libérale favorable à tous les investissements étrangers sans distinction d'origine est dans l'intérêt commun des pays d'outre-mer qui ont besoin de ressources humaines, techniques et financières, et des pays membres susceptibles de les fournir. Les gouvernements membres partagent avec l'Assemblée la conviction qu'il est désirable de tendre à un régime aussi libéral que possible à cet égard. Avant de rendre compte des résultats obtenus et des difficultés rencontrées dans ce domaine, quelques remarques générales ont leur place.

55. Le principe de libre accès impliqué par les recommandations précitées doit, dans l'intention des gouvernements membres, s'étendre non seulement aux pays membres visés par le Plan de Strasbourg, mais également aux Etats-Unis et aux autres pays du monde occidental. L'objectif final doit être le maximum de liberté pour tous.

56. En ces domaines, la liberté de décision des pays d'outre-mer est totale pour les pays indépendants du Commonwealth et de plus en plus grande même dans les territoires dépendant d'une métropole. Cette liberté s'exerce fréquemment dans le cadre de consultations étroites avec les métropoles et d'autres pays membres du même groupe, notamment en matière de politique des paiements et des changes.

57. Les investissements et les mouvements de capitaux vers les pays d'outre-mer provenant soit des pays européens autres que les métropoles, soit des Etats-Unis, ont été jusqu'à présent faibles par rapport à ceux provenant des métropoles. Les raisons de cet état de fait tiennent à la fois aux pays membres sans territoires d'outre-mer, qui, jusqu'à une époque très récente, étaient eux-mêmes pour la plupart à court de capitaux, et aux conditions découlant naturellement des liens plus étroits existant avec les métropoles; ces conditions sont parfois renforcées par des mesures dont l'effet peut être d'écarter les activités des ressortissants non-métropolitains. Les contrôles des changes ont certainement contribué puissamment depuis la guerre à isoler les zones monétaires. D'autre part, les domaines particulièrement susceptibles d'intéresser les investissements étrangers dans les pays d'outremer sont ceux où les autorités locales exercent un droit de contrôle pour des raisons très variées; ainsi le régime des terres est soumis fréquemment à des règles protectrices des droits des indigènes ou de la conservation des qualités naturelles du sol; celui des mines, des ressources pétrolifères, des cours d'eau, est soumis à des servitudes d'intérêt public et à un régime de concessions qui suppose un contrat entre puissance publique et concessionnaire. Ces régimes d'autorisation

et de contrôle ne sont pas en soi un obstacle dirigé contre les activités étrangères, mais sont susceptibles d'être appliqués diseré-tionnairement d'une façon plus ou moins rigide selon l'origine des capitaux et la nationalité des ressortissants intéressés.

58. Il y a là tout un ensemble de problèmes de fait et de droit dont l'Organisation s'est préoccupée à plusieurs reprises. Il s'agit, en effet, de créer ou de favoriser un climat tel que les investissements dans les territoires d'outre-mer deviennent des opérations normales et attrayantes pour les nationaux et les entreprises appartenant à tous les pays. Les rapports de 1950 sur les investissements internationaux et de 1951 sur les investissements intraeuropéens contenaient des recommandations qui allaient dans le même sens que celles de l'Assemblée. En 1952, l'Organisation a consulté un groupe d'experts financiers sur les moyens de favoriser les investissements privés dans les territoires d'outre-mer; leur rapport est soumis à l'examen des organes compétents. Enfin, un groupe de travail scrute en ce moment les obstacles d'ordre législatif et administratif, qui peuvent freiner les importations de capitaux américains clans les pays membres et les territoires d'outre-mer. Il s'est entouré pour cela de l'avis de représentants des milieux d'affaires américains intéressés aux investissements en Europe et clans les territoires d'outre-mer, ainsi que de celui des représentants des administrations des pays membres, qui ont tenu une conférence au mois de février 1954 au siège de l'O.E.CE. Ces obstacles étant généralement les mêmes que ceux qui s'opposent aux investissements provenant des pays membres, les travaux de ce groupe serviront à élucider le problème soulevé par le paragraphe 1 (c) et les recommandations qu'il a mission de formuler pour améliorer le régime existant devraient contribuer à faire avancer la solution du problème général des investissements étrangers.

59. Les mouvements de main-d'oeuvre visés par le paragraphe 1 (d) soulèvent des problèmes encore plus complexes dans les territoires d'outre-mer que dans les pays membres, notamment en raison du degré d'évolution très différent des races qui cohabitent sur un territoire. Vers certains pays indépendants du Commonwealth, en particulier le Canada et l'Australie, il existe un courant d'émigration actif en provenance des pays membres. Dans les territoires d'outre-mer, les possibilités d'immigration, d'installation de cultivateurs, par exemple, sont, extrêmement limitées. Il ne peut être question d'une immigration massive; mais l'entrée de personnel possédant certaines qualifications techniques est susceptible d'apporter une contribution à l'exécution des programmes de développement et, dans une certaine mesure, à l'utilisation de la main-d'oeuvre en excédent dans certains pays membres. Ces constatations ont été faites en 1951 par une étude commune des comités des Territoires d'outre-mer et de la Main-d'oeuvre de l'O.E.C.E.. Elles ont conduit à organiser une procédure de consultation internationale destinée à faciliter le mouvement de main-d'oeuvre spécialisée vers les territoires d'outremer dépendant des pays de l'O.E.C.E. Cette procédure reste en deçà de ce que serait une politique active tendant à donner, selon les termes du paragraphe 1 (d), des facilités pour l'établissement de nationaux des pays membres qui n'ont pas de responsabilités dans les territoires d'outre-mer.

Développement des productions en fonction de l'équilibre des paiements en dollars

60. Depuis la fondation de TO.E.C.E., celle-ci et les gouvernements membres" se sont préoccupés d'agir dans le sens des paragraphes 1 (a) et 1(b), c'est-à-dire de stimuler la production des matières premières et de denrées de base susceptibles d'économiser des importations payables en dollars ou de procurer des exportations payables en dollars. Des succès certains ont déjà été obtenus dans cette direction. On peut citer comme exemples l'accroissement de la production turque de céréales (indice 180 en 1952 par rapport à l'avant-guerre), de coton (300), de chrome (375) et de cuivre (517) en Turquie, de coton en Grèce et dans les territoires d'outre-mer. Dans les territoires d'outre-mer, la production en 1952 était, par rapport à l'avant-guerre, à l'indice 635 pour la bauxite, 639 pour le zinc, 306 pour le plomb, 268 pour le cobalt, 173 pour le coton, 166 pour le cuivre, 203 pour le café, etc. Reconnaissant le caractère structurel de certains éléments du problème des paiements en dollars, l'Organisation a affirmé dans son quatrième rapport annuel la nécessité d'une action particulière et énergique en vue de rendre l'Europe occidentale moins tributaire des sources d'approvisionnement de la zone dollar et de renforcer l'aptitude des pays membres à réaliser des recettes en dollars directement ou indirectement. Les matières premières doivent jouer un rôle important dans cette expansion sélective de la production et des échanges, étant donné qu'elles entrent pour une part déjà considérable et susceptible de s'accroître encore dans les échanges entre la zone dollar, les pays de l'O.E.C.E. et les pays d'outre-mer.

61. Il y a lieu de rappeler ici que l'effort des gouvernements en faveur du développement général des territoires d'outre-mer apporte un adjuvant considérable à la production de matières premières dans ces territoires. Une action plus spécifiquement dirigée en faveur de certaines productions pose à l'intervention des pouvoirs publies des problèmes extrêmement complexes. D'une part la production, laissée à l'initiative privée, peut rester au-dessous des possibilités écnomiques de la zone O.E.C.E. en raison des risques de fluctuations de prix et de débouchés, caractéristiques de la plupart des matières premières. D'autre part, porter la

production de certains produits de base dans la zone O.E.C.E. à un niveau artificiellement élevé, en maintenant leurs cours systématiquement au-dessus du prix mondial ou 'par un système de subventions, est une politique dont les dangers sont réels. La politique d'expansion à adopter s'il y a lieu ne peut être déterminée que produit par produit en fonction des caractères propres à chaque marché, et autant que possible par accord entre principaux pays producteurs et consommateurs, aussi bien dans la zone dollar qu'en dehors d'elle. L'Organisation étudie en ce moment pour un nombre assez important de produits quelles sont les possibilités d'expansion de production capables d'économiser ou de gagner des dollars, conformément aux principes énoncés aux paragraphe 1 (a) et 1 (b), mais avec la condition supplémentaire qu'en principe cette expansion doit se faire à des coûts comparables à ceux des autres producteurs mondiaux.

62. La conclusion de contrats à long terme et d'accords internationaux (paragraphe 2 (b)) peut avoir un rôle important à jouer dans la politique d'expansion sélective, en particulier pour les matières premières visées au paragraphe 1 (a). L'action de l'Organisation dans ce domaine est évoquée aux paragraphes 56 à 58 du présent rapport.

4.2. SECTION 2

Politique des échanges

63. L'Organisation estime comme les experts que l'expansion des échanges entre les pays membres et les pays d'outre-mer visés au Plan de Strasbourg est un objectif des plus importants, dans le cadre des conceptions sur le commerce mondial développées à l'introduction. L'analyse des conditions économiques de cette expansion n'a pas sa place ici. En revanche, il y a lieu d'exposer l'action de l'Organisation et les problèmes ayant trait au paragraphe 1 (f), relatif à l'ouverture de débouchés européens aux produits d'outre-mer, et au paragraphe 2 (b), portant sur la conclusion de contrats à long terme.

Obstacles aux exportations des territoires d'outre-mer

64. La libération appliquée par les pays membres s'étend de plein droit aux importations provenant des territoires dépendants d'outre-mer. Comme les restrictions qui subsistent dans les pays membres portent rarement sur les matières premières, on peut dire qu'en l'état actuel des choses il n'existe à peu près pas de contingents limitant l'entrée des principales exportations des pays d'outre-mer dans les pays membres. De plus, les matières brutes bénéficient généralement d'un régime douanier favorable dans les pays européens. Mais les produits semi-transformés y sont parfois soumis à des taxes qui revêtent souvent un caractère protectionniste. Les territoires risquent de pâtir de cette situation davantage.que les pays industrialisés et leur développement peut en être singulièrement retardé, étant donné que de plus en plus les territoires tendent à transformer localement les matières premières et à exporter des produits déjà traités. Il existe aussi des taxes de consommation qui peuvent frapper plus lourdement certains produits coloniaux (café par exemple) et qui contribuent à réduire la consommation de ces produits dans les pays membres.

65. Les exportations des territoires d'outremer ont progressé rapidement dans l'après-guerre, et les pays membres en absorbent une fraction assez stable et voisine de 50%. A l'intérieur du courant d'exportations vers les pays membres, on constate que la part des métropoles a diminué de 78 % en 1948 à 69 % en 1952, celle des pays membres autres que les métropoles augmentant donc de 22 à 31%. Ce développement est en partie, dû à la libération des échanges appliquée par les pays membres, Les territoires d'outre-mer trouvent donc déjà dans les pays membres des débouchés appréciables et croissants. Le développement de ces débouchés dépend de l'élimination des obstacles aux importations européennes signalés ci-dessus, mais aussi de la capacité de concurrence des producteurs d'outre-mer sur les marchés mondiaux, d'un effort de publicité, de la suppression des entraves aux exportations lorsqu'il en existe.

Libération des échanges par les territoires d'outre-mer

66. Si la libération des importations des pays membres en provenance des territoires d'outre-mer est quasi complète, il n'en est pas de même des importations de certains territoires à l'égard des pays membres autres que leurs métropoles. Pour l'ensemble des territoires, les métropoles fournissent en moyenne environ 80% de? importations des territoires provenant des pays membres, les 20 % restants provenant des pays membres autres que les métropoles des territoires considérés. Cette prépondérenec des métropoles varie d'ailleurs beaucoup selon les territoires. Elle marque, dans l'ensemble, une faible tendance à diminuer, le pourcentage étant passé de 84 % en 1948 à 78 % en 1951 pour remonter à 80 % en 1952. L'Organisation

examine en ce moment comment la libération des échanges par les territoires d'outre-mer pourrait faire do nouveaux progrès. Cette libération est d'ailleurs totale au Congo Belge et très avancée dans certains autres territoires.

Contrats à long terme

67. La conclusion de contrats à long terme ou d'accords internationaux sur les produits de base qui pourraient être utiles à l'expansion de certaines productions intéresse la politique des échanges aussi bien que la politique d'expansion proprement dite. A l'heure actuelle, un seul accord multilatéral est en vigueur, celui sur le blé; entré en vigueur en août 1949, il a été renouvelé en août 1953. Un accord multilatéral sur le sucre a été signé par 51 pays producteurs ou consommateurs en août 1953, mais il n'est pas encore ratifié. Un accord sur rétain est prêt, deux pays l'ayant déjà signé. Des accords bilatéraux existent pour un nombre assez considérable de matières premières. Les Etats-Unis, par exemple, ont négocié un certain nombre do contrats avec leurs fournisseurs d'étain, A la fin de 1952, le Royaume-Uni était partie à 58 contrats bilatéraux dont la validité variait de 2 à 15 ans. Les plus importants d'entre eux avaient trait à des fournitures de viande et de produits latiers. Il existe aussi des groupes internationaux d'étude de différents types pour le thé, le coton, le caoutchouc, l'étain, la laine et le riz. L'action de ces groupes se limite souvent, à l'échange d'informations. Certains, toutefois, discutent des projets d'accords internationaux.

68. Les répercussions de tels accords sur la politique des échanges varient selon la structure des accords et selon les pays qui y participent, La plupart des contrats internationaux impliquent à quelque degré que la liberté du mar- • ché et des transactions privées soit limitée par l'intervention gouvernementale dans le cadre des conventions conclues. Or, certains gouvernements ont des objections de principe à ce genre d'intervention et tendent à l'heure actuelle à se dégager des contrats internationaux à long terme pour s'en remettre davantage au libre jeu des marchés mondiaux du soin d'assurer l'équilibre de l'offre et de la demande. Un des dangers d'accord limités à une certaine zone est qu'ils ne conduisent à y maintenir des prix plus élevés que dans le reste du monde et à perpétuer les restrictions aux échanges qui sont le corollaire des disparités durables de prix.

69. Jusqu'à présent, l'Organisation n'a pas étudié de manière approfondie les problèmes soulevés par la stabilisation des prix des produits de base. Tant qu'une telle étude n'aura pas été menée à bien, l'Organisation ne sera pas en mesure de prendre position à ce sujet. Cependant, le quatrième rapport[15] a mentionné qu'il y aurait lieu d'examiner de façon approfondie la possibilité d'établir des accords pour les principales matières premières qui font l'objet de transactions internationales. Une récente décision du Conseil[16] a chargé l'Organisation de procéder à cette étude. Les résultats de celle-ci permettront de voir jusqu'à quel point il est possible d'aller dans le sens du paragraphe 2 (b).

4.3. SECTION 3

Politique monétaire

70. Bien que la politique monétaire ne fasse l'objet d'aucune des recommandations de l'Assemblée Consultative, le rapport des experts lui consacre un chapitre entier, marquant ainsi l'importance qu'ils attachent aux réalisations obtenues grâce à l'Union Européenne de Paiements et aux progrès à faire dans la voie de la convertibilité. Le rapport dit expressément (p. 48) : « U n'est pas douteux que les pays de la zone étudiée doivent inscrire parmi leurs plus importants objectifs la convertibilité de leurs monnaies. »

71. Les gouvernements membres partagent ce point de vue et estiment opportun de le souligner dans cette réponse. En effet, les mesures à prendre en application des recommandations de l'Assemblée doivent s'accompagner d'un progrès continu vers l'établissement de relations libres et stables entre les systèmes monétaires des pays membres et des autres principaux pays dit monde entier. Les gouvernements membres estiment que l'unité économique du monde occidental demeurera précaire tant qu'un système de convertibilité plus étendu que sous le régime actuel n'aura pas été rétabli avec le dollar et les autres monnaies déjà convertibles. Pour faciliter la transition vers un meilleur système de paiements à l'échelle mondiale, il est essentiel de s'assurer que les mesures prises ou envisagées dans d'autres domaines, et surtout dans celui du commerce, ne vont pas à l'encontre du mouvement vers l'unité du monde occidental.

---

15. Cf. paragraphes 397, 398 et 399.
16. C(53)175(Final) - 17 juillet 1953,

72. Les indications fournies dans les paragraphes ci-dessus montrent que l'O.E.CE. a toujours porté la plus grande attention aux problèmes que pose l'harmonisation du développement des pays membres et des pays d'outre-mer. Les pays membres reconnaissent qu'il reste beaucoup à faire pour réaliser entre ces économies une coordination satisfaisante, dont ils ont à mainte reprise affirmé la nécessité. L'O.E.CE. continue à rechercher, dans tous les domaines, les moyens de surmonter les difficultés qui s'y opposent.