



Doc. 331

10 février 1955

Présenté au Comité des Ministres par le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population

Rapport

Comité des Ministres

1. RÉSOLUTION (54) 29 adoptée par le Comité des Ministres le 19 décembre 1954

Le Comité des Ministres,

Ayant examiné le rapport final présenté par M. Pierre Schneier, Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population, en Europe ;

Félicitant M. Pierre Schneier de l'importante contribution qu'il a apportée à la solution du problème et le remerciant de son activité infatigable en faveur des réfugiés nationaux et des excédents de population;

Réaffirmant l'avis exprimé dans la Résolution (51) 57, à savoir que l'existence du problème des réfugiés et des excédents de population « peut être considérée comme faisant obstacle à la réalisation des objectifs énoncés à l'article premier du Statut du Conseil de l'Europe » et réitérant la nécessité, pour les Membres de la communauté européenne, d'adopter « une attitude commune à l'égard de ces questions urgentes », éléments essentiels de la sécurité de l'Europe et de sa stabilité économique et politique;

Résolu à continuer de rechercher les moyens propres à venir en aide aux pays européens affectés par le problème des réfugiés nationaux et des excédents de population,

Décide :

- a. d'approuver l'esprit qui a inspiré les lignes directrices du rapport présenté par M. Schneier;
- b. de proroger pour un an la mission à lui confiée par la Résolution (53) 35, en l'invitant à soumettre des propositions détaillées sur la base de son rapport, tout en prenant spécialement en considération la constitution du fonds mentionné dans ce document;
- c. de créer un comité, composé de hauts fonctionnaires des pays membres spécialisés dans le problème des réfugiés et des excédents de population, qui sera à la disposition de M. Schneier aux fins de consultation et aura qualité pour lui donner des avis ;
- d. d'autoriser le Secrétaire Général à transmettre le rapport de M. Schneier à l'Assemblée Consultative.

2. LETTRE du Représentant Spécial au Président du Comité des Ministres - 31 octobre 1954

Monsieur le Président,

Par sa Résolution (54) 10 adoptée le 20 mai 1954, le Comité des Ministres m'a invité à développer, dans un plan détaillé, les principes que j'ai eu l'honneur de lui présenter ce même jour, relatifs aux mesures à prendre par le Conseil de l'Europe en vue d'apporter une solution au problème des réfugiés nationaux et des excédents de population.



Je suis très heureux de pouvoir aujourd'hui vous transmettre mon rapport complet sur la mission que le Comité des Ministres a bien voulu me confier. Dans le but d'en faciliter l'étude, j'ai remis, le 21 octobre 1954, aux Délégués des Ministres un rapport préliminaire contenant les éléments constitutifs du plan détaillé.

Les grandes lignes de mes propositions, se résument ainsi :

2.1. I. Action dans le domaine politique

Les gouvernements des pays membres devraient s'engager à :

- a. exploiter au maximum les possibilités d'absorption existant en Europe même pour l'excédent de population en :
encourageant par des efforts communs et par une coordination de toute l'aide internationale possible les mesures d'intégration sur place prises dans les pays affectés par le problème ;
appliquant une politique d'immigration plus libérale, notamment par la conclusion d'accords spéciaux avec les pays surpeuplés, portant sur l'installation sur leur sol des travailleurs, des agriculteurs et des artisans provenant de ces pays;
- b. élaborer par étapes une politique d'émigration européenne commune en passant, par les stades suivants : information mutuelle, consultation régulière sur la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays d'outre-mer, adoption d'un accord-type sur l'émigration, établissement des contingents d'émigration par pays surpeuplés européens ;
- c. prendre des mesures en vue d'assurer la formation professionnelle des migrants européens qui ne peuvent pas en recevoir une dans leur pays de résidence;
- d. mener une action d'information publique en Europe et outre-mer pour rallier le concours de l'opinion publique aux mesures envisagées ci-dessus;
- e. charger un organe coordinateur européen (une commission ou un comité déjà existant, ou un fonctionnaire unique spécialement chargé, ou une personnalité européenne) d'une mission de coordination et d'impulsion politique en vue de mettre en oeuvre les engagements pris ci-dessus. Cet organe coordinateur devrait être appuyé par un comité de hauts fonctionnaires spécialisés en la matière auquel pourraient être représentés aussi bien les pays membres du Conseil de l'Europe que les pays européens membres du C. I. M. E. non membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et les organisations internationales intéressées.

2.2. II. Action dans le domaine financier

Les gouvernements des pays membres devraient s'engager à :

- a. constituer un fonds européen destiné à financer par des prêts remboursables l'installation des réfugiés nationaux et des excédents de population;
- b. contribuer par des sommes remboursables à ce fonds, dont la gestion serait confiée à un organisme bancaire international déjà existant;
- c. charger l'organe coordinateur européen d'affecter, sous le contrôle du comité de hauts fonctionnaires ci-dessus mentionné, les sommes de ce fonds aux différents bénéficiaires.

Je serais très reconnaissant aux gouvernements des pays membres de bien vouloir me faire connaître leurs observations sur mes propositions lors de la prochaine réunion du Comité des Ministres en formulant l'espoir qu'ils se prononceront définitivement à cette occasion. En effet, ma mission se terminant en vertu de la Résolution (53) 35 le 31 janvier 1955, le temps nécessaire pour achever les négociations risquerait d'être trop limité si la décision tardait à intervenir. Je serais très heureux s'il m'était donné de me présenter devant le Comité des Ministres à cette date.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

P. SCHNEITER

Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe.

3. Rapport

3.1. TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION - 6

Chapitre Ier. — SITUATION DE FAIT - 7

A. Voyages d'information

(a) Visite aux organisations gouvernementales et non-gouvernementales à Genève - 7

Page

(b) Visite aux pays affectés -

— Pays-Bas - 9

— République Fédérale d'Allemagne - 11

— Italie - 14

— Grèce - 17

— Turquie - 19

B. Résumé de la situation - 20

C. Conclusion - 21

Chapitre II. — ACTION DANS LE DOMAINE POLITIQUE - 25

A. Solutions européennes - 26

(a) Aide à l'intégration de l'excédent de population sur place - 26

(b) Organisation de mouvements intra-européens - 28

(c) Emigration vers les territoires africains - 35

B. Solutions oxtracuropéennes - 36

C. Actions complémentaires à celles précédemment décrites - 40

(a) Formation professionnelle - 40

(b) Action d'information - 41

D. Conclusion - 42

Chapitre III. — ACTION DANS LE DOMAINE FINANCIER - 44

A. Précédents

(a) Exemple classique : l'activité de la Société des Nations - 45

(b) Exemple de la période de l'entre- deux guerres - 47

(c) Initiatives prises après la deuxième guerre mondiale - 48

B. Fonds européen de financement - 55

(a) Calcul des contributions initiales - 56

(b) Monnaies utilisées pour les contributions et les prêts - 58

(c) Administration du Fonds - 58

(d) Attribution des prêts - 59

(e) Remboursement des prêts - 60

ANNEXES

Annexe I : Résolution (53) 35 - 61

Annexe II : Résolution (54) 10 - 62

Annexe III : Liste des personnalités rencontrées par M. Pierre Schmitter lors de ses voyages à Genève, à La Haye, à Bonn, à Rome, à Athènes, à Ankara, à Istamboul - 63

3.2. Introduction

1. Le mandat que le Comité des Ministres m'a confié dans sa Résolution (53) 35 du 12 décembre 1953 (annexe I) me charge de lui faire des propositions en vue de la solution du problème des réfugiés nationaux et des excédents de population. Le Comité des Ministres a été amené à prendre cette décision vu l'importance et l'urgence du problème pour les pays membres, d'une part, et, d'autre part, en raison des lacunes existant actuellement dans le système de coopération internationale.

2. Les 19 et 20 mai 1954, j'ai eu l'occasion de présenter au Comité des Ministres mes vues sur la manière selon laquelle la solution de ce problème devrait être recherchée. Après avoir exposé les principes de base sur lesquels l'action devrait être posée, j'ai été invité, (annexe II) à les développer dans un plan détaillé qui forme le contenu de ce document. En l'élaborant, je me suis inspiré de l'avis exprimé par le Comité des Ministres dans la Résolution (51) 57 selon lequel l'existence du problème en cause peut être « considérée comme faisant obstacle à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe ». Toutes mes propositions tendent à donner corps et substance à la décision prise dans la même résolution par le Comité des Ministres « d'adopter une attitude commune et coordonnée à l'égard de ce problème ». En effet, si nous laissons les pays affectés par ce grave problème aux prises avec leurs difficultés sans leur apporter une aide européenne, non seulement ils ne pourront plus croire à l'Europe, mais la stabilité économique et la sécurité politique du continent tout entier en seraient atteintes.

3. En élaborant mes propositions, je suis parti du point de vue que la contribution des gouvernements ne suffirait pas pour venir à bout de ce problème : le grand public lui-même devra être appelé à contribuer. Or, la deuxième tâche que le Comité des Ministres m'a confiée m'invite à susciter l'intérêt de l'opinion publique. Je m'efforcerai de remplir cette partie de mon mandat dès que le Comité des Ministres aura adopté mes propositions. Ce n'est, en effet, que sur des propositions concrètes que l'opinion publique peut être ralliée.

4. J'ai considéré la dernière tâche citée dans la Résolution (53) 35, à savoir celle d'étudier les problèmes afin d'éviter les risques de double emploi, en consultation avec les gouvernements et organisations internationales intéressés, comme une phase préparatoire à l'élaboration des propositions. Aussi ai-je passé la première partie de l'année qui m'a été impartie à visiter les pays affectés ainsi que les organisations internationales intéressées.

5. Le premier chapitre du rapport ci-après est consacré au récit et aux conclusions de ces voyages d'étude. Le deuxième et le troisième chapitres développeront l'action à mener respectivement dans le domaine politique et dans le domaine financier, en vue de permettre aux pays membres du Conseil de l'Europe de régler le problème.

3.3. CHAPITRE 1er - Situation de fait

6. J'ai considéré comme mon premier devoir de m'informer personnellement de la situation dans chacun des pays affectés par un problème de réfugiés nationaux et d'excédents de population. Ainsi, je me suis rendu ¹ dans les Pays-Bas, dans la République Fédérale d'Allemagne, en Italie, en Grèce et en Turquie. J'ai fait précéder ces voyages par des consultations avec les organisations internationales les plus compétentes en la matière, afin d'exclure dès le départ même le moindre risque d'un chevauchement d'activités entre le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe et ces organisations, dont la compétence m'a d'ailleurs été d'une assistance précieuse.

1. 1. Voir à l'annexe III la liste des personnalités rencontrées lors de ces voyages d'information.

3.3.1. A. Voyages d'information

3.3.1.1. (a) Visite aux organisations gouvernementales et non-gouvernementales à Genève - Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés

7. L'entretien que j'ai eu avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés a démontré entre nous une concordance de vues complète. L'examen des problèmes que soulèvent d'un côté les excédents de population et les réfugiés nationaux, de l'autre les réfugiés placés sous le mandat du Haut Commissaire, nous a conduits à penser qu'il nous était aisé, selon les termes d'un communiqué commun, « d'éviter grâce à une confiance, amicale et constante coordination toutes divergences des efforts et tout double emploi, également préjudiciables aux intérêts en cause ».

8. Lors de la discussion sur nos mandats respectifs, le Haut Commissaire a fait remarquer qu'en dernière analyse les « réfugiés jouissant de la protection internationale font partie, pour autant qu'ils ne sont pas intégrés dans le processus économique, du problème plus vaste de la surpopulation européenne. Cette constatation rejoint celle mise en avant par le comité spécial de liaison du Conseil de l'Europe (CSL (52) 4) selon laquelle les résultats que pourrait obtenir le Conseil de l'Europe en matière d'intégration des réfugiés nationaux et des excédents de population faciliteront l'intégration des réfugiés placés sous le mandat du Haut Commissaire. Dès lors, les activités du Conseil de l'Europe et du Haut Commissaire se complètent de façon heureuse ».

9. La coopération qui s'ensuit logiquement s'étendra surtout aux problèmes financiers. Il est, en effet, avantageux pour chacun de nous que l'autre le soutienne dans ses tentatives de rassembler les fonds nécessaires à l'assistance et à l'intégration des réfugiés de toutes catégories et des excédents de population. J'ai été heureux, à l'occasion de la proposition néerlandaise tendant à constituer un fonds en faveur des réfugiés placés sous le mandat du Haut Commissaire, de montrer ma conviction à ce sujet en soutenant vigoureusement cette proposition.

Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes

10. Les rapports que j'ai établis avec le C. I. M. E. sont des plus cordiaux. Depuis la première prise de contact, au mois de février, j'ai eu l'occasion de m'adresser aux membres de ce Comité lors de sa septième session, au mois d'avril. L'établissement de ces contacts s'explique par le fait que le C. I. M. E. est la seule organisation internationale dans le domaine de l'émigration outre-mer. Un des moyens d'alléger la pression démographique en Europe étant l'émigration outre-mer, le Représentant Spécial doit tout naturellement se tourner vers cette organisation. Les propositions que je mets en avant ont trait au rôle que le C. I. M. E. peut jouer dans l'établissement et la conduite d'une politique commune de migrations européennes. Elles rejoignent par là même la préoccupation constante de cet organisme de porter le chiffre des migrants européens à un niveau suffisamment élevé pour alléger d'une manière appréciable la pression démographique de l'Europe.

Bureau International du Travail

11. Au cours de mes entretiens avec le Directeur Général du B. I. T., j'ai été frappé de constater que nos vues concordaient entièrement sur le principe fondamental que l'intérêt des pays européens consistait à exploiter toutes les virtualités de l'intégration des excédents de population dans le pays même ou dans un autre pays européen. Il conviendrait, en effet, à l'Europe que l'ensemble de ses ressources soit exploité au mieux. Dans l'exécution de mes propositions, le B. I. T. pourra apporter une assistance précieuse sur deux points : amener les syndicats nationaux à envisager d'une façon plus libérale l'immigration de la main-d'oeuvre étrangère et organiser du point de vue technique le départ et le rétablissement des migrants.

Organisations non-gouvernementales

12. Au cours de mon séjour à Genève, j'ai également eu l'occasion de prendre contact avec les organisations non-gouvernementales suivantes : la Commission internationale catholique pour les Migrations, le Conseil oecuménique des Églises et le Comité international de la Croix-Rouge. L'information que j'ai pu obtenir dans ces conversations se révélera précieuse au moment où les propositions concrètes des solutions seront mises au point. Les organisations non-gouvernementales, disposant d'adhérents dans tous les pays membres, sont mieux équipées que les organisations gouvernementales pour s'acquitter des tâches demandant une intervention directe sur place.

3.3.1.2. (b) Visite aux pays affectés - Pays-Bas

13. Mon premier voyage m'a mené aux Pays-Bas. J'ai pu me rendre compte que ce pays avait atteint, avec 300 habitants au kilomètre carré, un plafond au point de vue démographique. La situation néerlandaise est particulièrement bien résumée par M. William Petersen² comme suit :

« Depuis un siècle et notamment depuis les cinquante dernières années, la population des Pays-Bas s'est accrue plus rapidement que celle du nord-ouest de l'Europe. La fécondité s'est extraordinairement élevée autour de l'année 1946; les « cohortes » nées durant cette période augmenteront, quand elles seront adultes, le potentiel de main-d'oeuvre d'environ 50.000 personnes par an. Par contre, comparée à ce qu'elle était avant-guerre, l'économie nationale est sérieusement compromise, du fait non seulement des destructions de guerre et des difficultés de la reconstruction d'après-guerre, mais encore de la perte des colonies dont les Pays-Bas tiraient jusqu'au sixième de leur revenu national. Malgré des difficultés considérables, l'effort pour accroître le commerce extérieur et l'équipement industriel s'est, compte tenu des circonstances, traduit par un net succès. Néanmoins, le nombre des chômeurs, bien qu'inférieur à ce qu'il était avant-guerre, a régulièrement augmenté de 20.000 unités par an et même davantage; par ailleurs, le chômage dit « invisible » des entreprises agricoles familiales soulève un sérieux problème. »

14. L'accroissement de la population active tend à provoquer l'accumulation d'un excédent réel de main-d'oeuvre et ceci d'autant plus vite que la population est démographiquement vigoureuse. Une émigration modérée correspondant à l'excès de l'accroissement annuel de la population active par rapport à celui des emplois est le seul remède rationnel. La natalité élevée des Pays-Bas ne fait pas craindre que cette émigration cause un vieillissement préjudiciable de la population.

15. L'excédent de main-d'oeuvre comprend en premier lieu des ouvriers non qualifiés, des « travailleurs à col blanc », et des fils de cultivateurs. Ce dernier groupe est composé de jeunes fermiers qui essaient d'acquérir une exploitation et qui ne sont, en fait, dans les fermes de leur père ou de leurs frères que des travailleurs en excédent. Dans la plus grande partie des Pays-Bas, le taux de natalité chez les agriculteurs est demeuré assez élevé, et la plupart des cultivateurs continuent à trouver normal de préparer leurs fils à exercer le même métier qu'eux. Mais le manque de terres et l'impossibilité de diviser les exploitations à l'infini ôtent à plusieurs de leurs enfants toute chance d'acheter ou de louer une ferme. On estime le nombre de ces fils de fermiers en surnombre à 12.000 par an.

16. Le Gouvernement néerlandais envisage l de faire émigrer annuellement 50 à 60.000 personnes. Les Néerlandais préfèrent en général émigrer vers les pays européens plutôt que vers les pays d'outre-mer. Cependant, les possibilités d'accueil des pays européens étant jusqu'ici limitées, les émigrants néerlandais se dirigent actuellement plutôt vers l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Afrique du Sud, la Rhodésie et le Brésil.

17. J'ai été particulièrement frappé de la qualité de l'organisation de l'émigration aux Pays-Bas. Il y existe environ 300 bureaux d'émigration. Les dossiers des candidats pour l'émigration sont préparés par les organisations privées, religieuses et laïques. Les formulaires pour les demandes d'immigration sont établis par les pays d'immigration. C'est l'émigrant qui choisit le pays d'immigration. Une fois le dossier constitué, il est remis au bureau d'émigration qui trie les candidats suivant des normes générales d'âge, de famille, de diplômes. En principe, c'est l'émigrant qui paie les frais de transports. S'il n'en a pas la possibilité, le gouvernement lui donne une subvention accordée à fonds perdu. Le service d'émigration dispose de cinq bateaux pour effectuer le transport.

18. Vu cette situation, les efforts constants entrepris par Sa Majesté la Reine des Pays-Bas et le Gouvernement néerlandais afin de contribuer à la solution des problèmes démographiques des autres pays européens prennent tout leur relief. Je ne voudrais pas terminer le paragraphe consacré aux Pays-Bas sans m'associer aux hommages rendus de part et d'autre au noble esprit témoigné par le peuple hollandais.

République Fédérale d'Allemagne

19. L'Allemagne Occidentale a dû faire face dans les années d'après-guerre à une immigration forcée, imposée par des traités. Dix millions d'habitants supplémentaires ont ainsi dû être accueillis. Si deux tiers de ces réfugiés ont, depuis, pu être occupés soit dans des emplois définitifs, soit dans des emplois provisoires, ceci provient de l'existence de plusieurs facteurs propices : les réfugiés ont pu occuper des postes laissés vacants à la suite des pertes de guerre; une augmentation de population de 20 % a permis une production

2. 1. Some Factors influencing Post-war Emigration from the Netherlands. Publication du Groupe de recherches poulies migrations européennes, La Haye 1952.

accrue; la situation économique de l'Allemagne était bonne par suite de la conjoncture internationale; les éléments les plus actifs parmi les réfugiés ont pu se débrouiller eux-mêmes. À l'avenir l'intégration se fera plus difficilement parce qu'un point de saturation a été atteint.

20. De sévères mesures fiscales ont été prises par le Gouvernement fédéral — telles que la loi sur la péréquation des charges (Lasten-ausgleich) — permettant de procurer à ceux qui ont tout perdu un minimum de meubles et d'articles de ménage, et de se recréer une nouvelle existence. Ainsi de nouveaux emplois permanents ont été créés dans l'industrie et dans l'artisanat; des fermes ont été attribuées à des réfugiés agriculteurs.

21. Mon attention a été attirée sur deux aspects de l'intégration. Celle-ci a dû être payée par un déclassement social considérable des réfugiés. Si parmi eux, 40 % étaient, avant leur expulsion, dans des positions indépendantes, il n'y en a que 10 % qui ont pu s'établir de nouveau indépendamment. S'il est vrai qu'il ne sera jamais possible d'intégrer tous les réfugiés dans, des situations semblables à celles qu'ils avaient occupées avant leur déplacement, étant donné qu'il s'agit de la population entière de vastes régions, il n'en est pas moins vrai qu'il faut trouver pour eux des situations qui leur permettent un certain épanouissement, afin d'éviter toute tension dangereuse pour la paix sociale. Par ailleurs, dans les cas où l'intégration a réussi, il reste une vulnérabilité excessive à chaque crise sur les marchés internationaux. L'industrie réfugiée qui a pu être recréée souffre d'un dangereux manque de réserves. Des licenciements en masse ne pourraient pas être évités au moment de la moindre perturbation.

22. La situation dans la République Fédérale est encore aggravée par le fait que les réfugiés continuent à arriver sans cesse de la zone orientale. Trois cent mille ont été ainsi recueillis au cours de 1953. A titre de comparaison, on peut noter que les lois américaines d'immigration permettent d'accueillir annuellement 160.000 immigrants aux États-Unis. Ces néo-réfugiés sont arrivés à un moment où 300.000 des anciens réfugiés se trouvaient encore dans des camps.

23. Après mes entretiens, j'ai eu l'occasion de voir aussi bien l'aspect positif — l'intégration réussie — que l'aspect négatif — les camps éternels — du problème des réfugiés en Allemagne. Dans une vallée inculte qui n'avait été utilisée, vu la pauvreté de ses terres, que comme champ de tir militaire, une centaine de familles paysannes venues des régions situées autour de Königsberg avaient été installées dans des fermes que le gouvernement avait fait construire. Le bonheur d'avoir obtenu un toit et une terre à labourer après des années d'oisiveté dans des camps de réfugiés, incitait les occupants aux plus grands efforts. L'état excellent de la colonie en portait témoignage. Ainsi se trouvait affirmée la vérité que lorsque l'on offre à l'homme l'espoir et le moyen de se refaire une existence, il saura lui-même faire le reste.

24. Cet esprit d'initiative ne peut cependant pas se révéler dans un camp de réfugiés. J'ai rencontré des gens qui vivaient depuis 1945 dans différents camps, espérant trouver en chacun le point de départ pour une nouvelle existence et ne réussissant jamais. Quatre personnes, souvent il s'agissait de deux couples, se partageaient une cabine dont une vingtaine avaient été aménagées dans une ancienne salle de danse. Les cabines étaient séparées par des cloisons en carton un peu plus hautes qu'un homme; autant dire que même dans une de ces cabines, il ne pouvait être question de vie privée. Pourtant, les occupants ne désespéraient pas. Ce paysan de la Silésie avait déjà une fois réussi à s'installer de nouveau : c'était en Allemagne orientale. Réfugié pour une deuxième fois, il se trouvait maintenant à la recherche d'une petite terre en Allemagne occidentale. Si l'on pouvait encore lui accorder 40 % de chances pour en trouver, que dire de la femme veuve, mère de quatre enfants âgés de 5 à 10 ans? Les enfants ne connaîtront dans leur jeunesse aucun autre foyer que celui d'une cabine de 2 mètres carrés.

25. 290.000 personnes vivent encore en permanence dans des camps. La plupart de ces réfugiés, venus de la zone orientale de l'Allemagne, ont dû quitter leur foyer en tant que victimes innocentes de la guerre froide. Les charges qu'ils imposent à l'Allemagne devraient être partagées par tous les pays européens, voire même par le monde occidental.

26. Mes entretiens en Allemagne m'ont convaincu que la plupart des réfugiés non intégrés pourraient encore être absorbés par l'économie allemande, si des capitaux suffisants étaient disponibles. Par la loi sur la péréquation des charges, des capitaux vont être mobilisés dans les trente prochaines années. Cependant, ce laps de temps est beaucoup trop considérable pour qu'on puisse attendre son écoulement. Des fonds internationaux devraient, en conséquence, être investis en Allemagne en vue d'accélérer ce processus.

27. La seule catégorie de réfugiés pour qui les chances d'intégration sont extrêmement minces sont les agriculteurs. 160.000 familles paysannes se trouvent actuellement dans des camps ou dans des maisons de fortune ; la moitié pourrait être intégrée dans la République Fédérale. L'émigration devrait être prévue pour au moins 60.000 familles d'agriculteurs, sinon davantage, le nombre définitif dépendant des nouvelles arrivées de la zone orientale.

Italie

28. En Italie, pays très pauvre en matières premières et disposant d'un territoire de 324.400 km², dont les deux tiers sont peu productifs, la population qui, en 1800, n'atteignait que 18 millions, a aujourd'hui dépassé 47 millions d'habitants. D'où un net déséquilibre entre les ressources naturelles et l'accroissement démographique.

29. L'arrêt des courants migratoires depuis 1930 et les destructions et dislocations économiques causées par la guerre ont créé un surplus de population qui se chiffre par millions. Il serait essentiel pour l'Italie de pouvoir faire émigrer un minimum de 3 millions de personnes dans les dix prochaines années.

30. Depuis la fin de la guerre, le Gouvernement italien s'efforce d'augmenter les possibilités d'absorption de l'économie nationale. Ainsi un plan d'investissement de fraîche date, la Caisse du Midi (Cassa per il Mezzogiorno) finance, à raison de 100 milliards de liras par an pendant les dix prochaines années, une bonification des terres des zones sous-développées du midi de l'Italie. D'autre part, le plan Fanfani pour le bâtiment s'est révélé capable d'assurer du travail à des milliers d'ouvriers par an. Néanmoins, en dépit de ces grands efforts, le Gouvernement italien n'arrive à en intégrer seulement 75.000 de plus que le chiffre normal.

31. La raison principale en est l'insuffisance des capitaux que l'Italie peut affecter à ces travaux. Les tentatives de mobiliser les capitaux étrangers n'ont pas jusqu'ici donné les résultats escomptés. En effet, le système de financement international, et notamment celui de la B. I. R. D., souffre, de l'avis du Gouvernement italien, du fait qu'il a été conçu selon les méthodes et les exigences des pays qui sont déjà parvenus à un important développement économique. La Banque oriente ses activités en conséquence plus volontiers vers des pays dont le développement promet un rendement satisfaisant au point de vue de la Banque que vers des pays sous-développés.

32. Mon attention a été attirée sur un aspect particulièrement angoissant pour l'Italie, celui de la formation professionnelle. Le manque presque absolu de centres de formation professionnelle pour les travailleurs, surtout en Italie méridionale, empêche non seulement le développement de l'industrie et même de l'agriculture, mais aussi l'émigration vers les pays qui, en général, demandent de la main-d'oeuvre qualifiée.

33. Après mes entretiens, j'ai eu l'occasion de voir aussi bien l'aspect positif — la mise en valeur des terres — que l'aspect négatif — les villes surpeuplées — du problème italien. Dans les régions sous-développées, j'ai visité des zones de réforme agraire où chaque paysan a obtenu un terrain de 5 hectares en moyenne. Les tracteurs et l'outillage agricole sont fournis par une agence de l'Etat. Des techniciens payés par les autorités dirigent les travaux des paysans. J'ai également pu me rendre compte des résultats du plan Fanfani pour la construction de logements : à Matera, des logements ont été construits pour 3.000 personnes qui habitaient autrefois les Sassi, maisons creusées dans le roc dont seule la façade est en maçonnerie. Au fur et à mesure que les logements sont achevés, les habitants des Sassi sont évacués dans le nouveau village et l'entrée de leurs anciennes demeures est bouchée par des pierres. L'important barrage de San Giuliano, construit par la Caisse du Midi (Cassa per il Mezzogiorno), permet l'irrigation d'environ 10.000 hectares de terrain. La bonification des terres jusqu'alors désertes est impressionnante. Des centaines d'hectares de vignes surgissent maintenant là où il n'y avait avant que des rochers : les hommes ont transporté « à la force du poignet » la terre pour recouvrir ces rochers. Les nouvelles villes et les nouveaux villages témoignent d'un niveau de vie satisfaisant.

34. En revanche, la misère dans les régions où aucun effort n'a encore pu être fait est accablante. La région d'Andria dans la Haute Pouille, par exemple, compte 67.764 habitants sur une superficie de 42.732 ha, dont seulement 29.666 sont cultivables. 53 % de sa population vit exclusivement de l'agriculture, tandis que les industries, très peu nombreuses, donnent du travail seulement à 8 % de la population. En 1953, la moyenne mensuelle de chômage a été de 3.068 personnes. En particulier pour le chômage qui sévit dans le secteur de l'agriculture, on a enregistré les données suivantes : pointe maxima : 3.080, pointe minima : 856, moyenne mensuelle : 2.373. A Molfetta, ville de 60.000 habitants, 90 familles habitent dans d'anciennes écoles ou couvents, 19 familles dans des grottes, 147 familles dans des huttes de paille et 853 familles dans des caves. Les cinq sixièmes des habitations de la vieille ville manquent d'eau et du tout à l'égout. Une seule pièce est habitée par 7, 8 ou 10 personnes. Souvent, il n'y a que deux lits, l'un pour les hommes, l'autre pour les femmes. Les tiroirs des commodes servent de berceaux pour les nouveaux-nés. 4 à 5 % de ces personnes

sont atteintes de tuberculose. A Minervino-Murge, ville de 40.000 habitants, aucune industrie n'existe; les habitants vivent de leurs brebis. Quelques-uns d'entre eux travaillent dans l'agriculture, mais ils doivent faire 20 à 30 km par jour pour se rendre à pied ou à dos d'âne à leurs lieux de travail. Les distances entre les habitations paysannes et les champs présentent un problème curieux de cette région. Depuis des siècles, les paysans se sont habitués à vivre dans des villes ou des villages au lieu d'habiter près de leurs champs, ce qui les oblige à faire chaque jour de longs trajets pour se rendre au travail. La perte de temps et d'énergie est évidente.

35. Mon court voyage ne m'a pas permis de visiter d'autres zones, notamment les régions de la Calabre et de la partie septentrionale et la Sicile, où la situation est au moins aussi grave, sinon davantage, que dans la Haute Pouille.

36. Dans les offices de travail, j'ai pu constater que la grande majorité des travailleurs est composée de manoeuvres sans aucune spécialisation professionnelle. Dans cette région, les centres de formation professionnelle sont presque entièrement défectueux. Les hommes ne peuvent alors ni trouver du travail chez eux, ni émigrer. D'après les informations reçues à Rome, le gouvernement se propose de déposer prochainement au Parlement des projets de loi prévoyant l'augmentation de l'effort gouvernemental dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

37. Mes entretiens et mes impressions en Italie m'ont convaincu que, malgré ses efforts, le Gouvernement italien ne pourra pas parvenir à intégrer l'excédent de main-d'oeuvre dans le processus économique. L'aménagement plus complet des ressources du pays permettra probablement d'absorber un plus grand nombre de chômeurs. Cette solution exige cependant des capitaux importants que l'Italie ne pourra mobiliser elle-même. Des fonds européens et internationaux devraient en conséquence être investis en Italie en vue d'accélérer ce processus.

38. La seule solution immédiate à la gravité de la situation en Italie reste cependant, l'émigration. Pendant au moins, dix ans, la nécessité s'impose à l'Italie de faire émigrer le plus grand nombre possible de personnes, soit 300.000 par an. Dans ce domaine, une aide financière sera également nécessaire pour permettre à ces mouvements migratoires de se développer.

Grèce

39. La Grèce, pays naturellement pauvre, ébranlé par dix années de destructions, de pertes, de sacrifices dus à la guerre, se trouve devant un problème aussi bien de réfugiés que d'excédents de population. Ainsi, 34.000 familles, des réfugiés venus d'Asie Mineure en 1922, n'ayant pas encore pu être absorbés par l'économie, vivent encore dans des conditions misérables. En outre, depuis 1947, 7.000 réfugiés des pays situés derrière le rideau de fer ont cherché refuge en Grèce. A ces personnes, il faut ajouter 140.000 victimes de la guerre civile qui, chassées de leurs foyers dans les zones de combats, n'ont plus eu la possibilité d'y retourner. De plus, chaque année, la population de la Grèce augmente de 30.000 âmes auxquelles l'économie, vu le sous-équipement industriel, ne peut pas fournir de travail.

40. Le budget restreint de l'Etat ne permet pas d'accorder aux réfugiés plus que le minimum vital; cette aide n'est d'ailleurs prévue que pour une certaine période pendant laquelle les réfugiés devraient être absorbés par le processus économique. Cependant, beaucoup d'entre eux n'ont pas de qualifications professionnelles; d'autre part, le marché du travail ne dispose pas d'une offre suffisante; il s'est donc révélé nécessaire pour l'Etat de secourir ces réfugiés en permanence, tâche dont il n'a pu s'acquitter qu'en diminuant encore les maigres subventions. Il est indispensable de compléter cette aide par une amélioration de la nourriture, par des soins spéciaux pour les enfants, les vieillards et les infirmes, par une aide financière, afin qu'ils puissent apprendre un métier, et surtout par des mesures tendant à construire des logements non provisoires.

41. Après mes entretiens j'ai eu l'occasion de voir aussi bien l'aspect positif — l'intégration réussie — que l'aspect négatif — les camps éternels — du problème grec. Près d'Athènes, l'Etat a entrepris l'installation des réfugiés et des sinistrés de guerre dans des maisonnettes particulières, construites soit entièrement aux frais de l'Etat, soit avec une avance. Les plans des diverses catégories de logements sont établis par l'Etat, la supervision des travaux gratuitement faite par les architectes de l'Etat. J'ai pu également me rendre compte des travaux de reboisement et de mise en valeur des terres en Arcadie. A Tripolis, il n'existe pour l'instant que deux installations industrielles. Les autorités locales ont suggéré au gouvernement la création d'une nouvelle fabrique de conserves de fruits ainsi que de laiteries modernes qui permettraient d'absorber des réfugiés sans travail. Une série de maisons ont été construites par le gouvernement pour des réfugiés venus de la

Roumanie. A l'aide d'une avance gouvernementale, un mécanicien, par exemple, a pu ouvrir un atelier. Un tailleur a également obtenu une avance et même des matières premières, ce qui lui a permis de s'établir et de reprendre sa profession. Un troisième réfugié a ouvert une boutique de fruits et de légumes.

42. En revanche, il reste encore beaucoup à faire. Les conditions hygiéniques de la vie de beaucoup de réfugiés sont déplorables. Dans les dortoirs et les réfectoires d'un ancien orphelinat, vivent 400 personnes; les salles ont été subdivisées par des séparations faites de boîtes vides en carton. Dans ces cellules fermées par des rideaux faits de vieux sacs, sont entassées jusqu'à sept personnes : ici une famille de 4 personnes, plus deux personnes âgées et infirmes; dans une autre, un réfugié de Roumanie avec sa famille nombreuse. Dans une troisième, une famille avec deux enfants; le père travaille deux jours par semaine seulement, aux courses. A Kaissariani, 250 familles sont installées dans des habitations construites en pisé ou avec des vieux bidons d'essence. Dans une. de ces huttes, comprenant 2 petites pièces et une cuisine, vivent 3 familles de 9 personnes ; dans une autre, qui comporte une pièce et une cave, 8 personnes vivent au rez-de-chaussée et 5 dans la cave. Ces gens sont des victimes des bombardements de la dernière guerre et de la guerre civile. C'est un des quartiers réputés communistes de Grèce.

43. Mes entretiens et mes impressions en Grèce m'ont convaincu qu'il faudrait, au moins pendant 5 à 10 ans, faire émigrer environ 35.000 personnes par an. Par ailleurs, des fonds internationaux devraient être investis en Grèce pour accélérer l'intégration de ceux des sans-travail qui ne peuvent pas émigrer.

Turquie

44. Déjà au moment de la révolution russe, en 1917, la Turquie s'est vue forcée d'accueillir les réfugiés de source ethnique turque venus de la Russie. Un second afflux massif a eu lieu en 1950. En effet, à cette époque, le Gouvernement bulgare faisait savoir que 250.000 Turcs de Bulgarie devaient quitter le pays dans les trois mois. La Turquie a su faire face à cette situation en accueillant provisoirement ces émigrants dans des centres de réception et en les installant par la suite, selon leurs métiers, dans des colonies construites à leur intention. Du début de 1950 jusqu'à 1951, 154.393 personnes ont été installées en Turquie. Depuis, de nouveaux réfugiés sont arrivés en Turquie, venus cette fois-ci du Turkestan oriental.

45. Le Gouvernement turc a jusqu'à présent fait construire pour ces réfugiés plus de 30.000 maisons. Les régions du Nord et de l'Ouest, situées au bord de la Mer Noire et particulièrement fertiles, ont absorbé la majeure partie des nouveaux venus. Des subventions leur ont été accordées en vue de leur permettre d'ouvrir des ateliers d'artisanat ou de s'installer sur des terres distribuées gratuitement par l'État. Des tracteurs, des outils de tous genres et du cheptel ont également été donnés aux paysans. Ce geste généreux du gouvernement a pourtant l'inconvénient de paralyser l'esprit d'initiative des réfugiés, à qui l'on offre ce qu'ils auraient dû gagner par leur travail. On m'a informé que cette loi, datant de 1935, sera abrogée prochainement.

46. Par son programme généreux, le Gouvernement turc a su maîtriser la situation. Aucun chômage massif ne fut en effet signalé. Cependant, les sommes que la Turquie peut consacrer à ce programme ne suffisent pas pour le réaliser. L'oeuvre entreprise ne pourra aboutir sans une aide étrangère.

47. Après mes entretiens, j'ai eu l'occasion de voir aussi bien l'aspect positif — la construction de villages et l'installation des réfugiés — que l'aspect négatif — la vie clans des camps — du problème en Turquie. A Eskisehir, j'ai eu l'occasion de visiter une colonie composée de 500 maisons monofamilles construites par le gouvernement. Chacune d'elles comprend une entrée, deux pièces, une cuisine et une salle de douches. Les familles qui n'ont pas pu sauver une partie de leurs biens lors de leur expulsion, se sont de nouveau installées grâce à des dons du gouvernement. Les hommes travaillent comme artisans en ville. Une autre colonie semblable se trouve dans un faubourg de Bursa. Plus de 1.000 familles y ont été installées.

48. J'ai eu également l'occasion de visiter les centres de réception près d'Istanbul qui ont hébergé successivement les Turco-Bulgares en 1950 et les Turcs venus du Turkestan oriental. Des cours d'enseignement de turc ainsi que des cours de formation professionnelle y sont régulièrement donnés. A la différence des camps vus en Grèce ou en Allemagne, les réfugiés n'y restent que pour une période assez limitée, de six mois à un an.

49. Mes entretiens et mes impressions en Turquie m'ont convaincu que tous les réfugiés peuvent être absorbés par l'économie nationale. A cet égard, les efforts du Gouvernement turc ont déjà donné des résultats étonnants. Le processus serait encore accéléré si des fonds européens et internationaux venaient compléter les capitaux engagés par le gouvernement.

3.3.2. B. Résumé de la situation

50. Au terme de mes voyages, je résume la situation dans les pays affectés par un problème de réfugiés ou d'excédents de population, comme suit :

Les Pays-Bas ont atteint un plafond du point de vue démographique. Pour l'excédent réel de main-d'oeuvre, il n'existe d'autre solution que l'émigration. Des possibilités d'émigration doivent donc être prévues annuellement pour 50 à 60.000 Néerlandais.

La République Fédérale d'Allemagne pourra intégrer une grande partie des réfugiés accueillis jusqu'ici, sous condition toutefois que l'afflux ne continue pas. Elle a pourtant besoin de capitaux pour arriver à ce but. Par ailleurs, il n'y a pas de possibilités d'intégration pour les agriculteurs réfugiés. Des terres devraient donc être trouvées actuellement hors des frontières allemandes pour au moins 60.000 familles d'agriculteurs, soit approximativement 200.000 personnes.

L'Italie pourra, par un aménagement plus complet de ses ressources, parvenir à intégrer un pourcentage légèrement plus élevé de son excédent de population. L'appoint des capitaux étrangers serait pourtant indispensable. La majeure partie de l'excédent annuel de main-d'oeuvre ainsi que le backlog accumulé depuis la réduction des mouvements migratoires — en l'occurrence approximativement 300.000 personnes — devront pour les 10 années à venir s'installer en dehors des frontières italiennes. (iv) La Grèce souffre d'un sous-équipement technique qui ne lui permet pas d'absorber dans son économie les quelque 40.000 réfugiés et l'excédent annuel de population qui compte 30.000 personnes. Il faudrait par conséquent faire émigrer dans les prochaines années approximativement 35.000 Grecs par an. Parallèlement, l'intégration des réfugiés dans l'économie nationale devrait être stimulée par des crédits étrangers.

La Turquie a entrepris un effort magnifique en installant la majeure partie des 150.000 réfugiés venus de la Bulgarie. Le processus d'intégration pourrait encore être accéléré si l'oeuvre du Gouvernement turc était soutenue par des crédits internationaux.

3.3.3. C. Conclusion

51. En conséquence mes études sur la situation démographique en Europe concordent avec les recherches effectuées par le Centre européen d'Études de Population, qui a fort bien résumé le problème dans un plan ³ établi à la demande du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe en exécution de la Résolution (53) 19 du Comité des Ministres.

52. Le surpeuplement se traduit, d'après ces recherches, par un phénomène de sous-emploi chronique. La main-d'oeuvre étant soumise à la loi du marché, le mécanisme économique tend à repousser l'homme, lorsque, dans des conditions techniques données, la mise en valeur des personnes a été poussée jusqu'à un point tel que tout travail supplémentaire cesse d'être rentable, même au niveau minimum de sa rémunération. Mais que ce point de saturation soit atteint et même largement dépassé ne signifie pas qu'il ne puisse être reculé par un meilleur aménagement des ressources. C'est en fonction de leurs possibilités de développement et non de l'état présent de leur économie que doit être appréciée la situation, de l'emploi dans les pays surpeuplés. Et, au regard de ces possibilités de développement, ce n'est pas l'offre actuelle, de main-d'oeuvre qui constitue l'autre donnée du problème, mais l'évolution probable de cette offre. Le critère décisif de surpeuplement n'est pas tant, en effet, l'étendue même du chômage structurel, que sa tendance à s'étendre par un excès constant de l'accroissement de la population en âge d'activité sur l'augmentation du nombre des emplois.

53. En appliquant ces critères, les trois types de situations suivants se trouvent réalisés dans l'Europe actuelle :

- a. Le surpeuplement absolu : les ressources sont exploitées selon les meilleures techniques possibles et le plein emploi ne peut néanmoins être réalisé. L'accroissement de la population tend donc à provoquer l'accumulation d'un excédent réel de main-d'oeuvre. Les Pays-Bas se trouvent seuls dans cette première catégorie.
- b. Le surpeuplement relatif (ou sous-développement) : le sous-équipement technique et notamment le sous-équipement industriel sont tels que la population active est mal employée et que règne un sous-emploi chronique, dans le secteur primaire particulièrement, où il se dissimule souvent sous la forme d'une productivité dérisoire du travail de la terre. Le surpeuplement est donc relatif à l'état actuel d'une

3. 1. Plan d'une étude sur les possibilités d'une meilleure organisation des migrations à l'intérieur de l'Europe. Centre européen d'Études de Population, janvier 1954.

économie susceptible d'importants progrès. Le niveau de l'emploi peut s'élever par le développement de l'industrie, voire même par certains aménagements agricoles. L'Italie, la Grèce, la Turquie parmi les États membres (le Portugal, l'Espagne, la Yougoslavie, parmi les États non membres) entrent dans cette catégorie.

- c. Le faux surpeuplement (ou distorsion structurelle) : la structure de la population active est telle que l'offre de main-d'oeuvre ne peut s'adapter complètement à une demande quantitativement suffisante, ou susceptible de l'être. C'est le cas de la République Fédérale d'Allemagne, où le chômage structurel résulte principalement de la difficulté éprouvée à intégrer dans l'économie les éléments actifs d'une population réfugiée dont la structure professionnelle correspondait mal aux besoins et dont la fluidité n'a pu dépasser une certaine limite. C'est le cas également de l'Autriche, où subsistent, en outre, d'anciens facteurs de déséquilibre.

54. Au terme de mes voyages, j'en suis arrivé, sur les solutions à apporter à ce problème, à des conclusions confirmant presque mot à mot les vues exprimées par les différents organes du Conseil de l'Europe qui se sont penchés sur ce problème au cours des années écoulées. En effet, j'ai même dû constater, depuis que j'ai assumé mon mandat, que toute nouvelle idée que j'avais cru avoir se trouvait déjà consignée dans un des rapports. Ainsi depuis l'adoption du rapport du comité des experts pour le problème des réfugiés et des excédents de population, en 1951, le Conseil de l'Europe avait envisagé les mesures suivantes pour absorber les réfugiés et les excédents de population :

l'aménagement le plus complet des ressources nationales en vue d'augmenter le nombre des emplois;

l'organisation du mouvement intra-européen, permettant aux travailleurs provenant des pays surpeuplés de s'installer dans d'autres pays disposant d'une réserve d'emplois vacants ;

l'augmentation des mouvements migratoires outre-mer par la création de débouchés supplémentaires dans les pays d'outre-mer.

Le résumé ci-dessus des besoins respectifs des pays affectés permet de se rendre compte combien ces mesures correspondent encore aujourd'hui à la situation.

55. La première solution, l'intégration dans le pays de résidence, est la meilleure. C'est sur sa terre natale que l'homme aime le mieux travailler. Le déracinement social peut être évité. Des avantages économiques appréciables peuvent être obtenus : accroissement de la production et du revenu national, diminution des frais généraux per capita, etc. Du point de vue des pays affectés, cette solution est la plus conforme à leur intérêt parce qu'elle seule peut, conduire à un enrichissement véritable. Mais elle est plus difficile à mettre en pratique parce qu'elle exige des capitaux importants et la discipline d'un plan à long terme. Faute de moyens financiers, elle n'est, pas applicable; elle ne l'est pas non plus pour ceux des pays qui ont déjà atteint, sinon dépassé, le stade du surpeuplement absolu.

56. Dans la mesure où les pays affectés sont, dès lors, forcés de recourir à l'émigration, l'intérêt de l'ensemble de l'Europe est que l'effort maximum soit fait pour que la plus grande partie possible de cette émigration se dirige vers les pays moins peuplés de l'Europe, permettant ainsi d'exploiter au mieux l'ensemble des ressources européennes. Il faudrait que les pays européens qui n'ont que 60 ou 70 habitants au km² s'aperçoivent qu'ils ne peuvent pas rester enfermés derrière leurs frontières. On ne maintient pas ses frontières fermées, pas plus les frontières économiques, si un pays est sous-peuplé, que les frontières militaires, si un pays est désarmé. Les pays membres non surpeuplés devraient à cet égard remplacer leur politique d'immigration uniquement basée sur les besoins immédiats de main-d'oeuvre par une politique subordonnant les aspects économiques à court terme aux aspects démographiques à long terme. D'ailleurs, les éléments nouveaux de la population entraînent presque toujours — des exemples récents l'ont encore abondamment prouvé — une augmentation du potentiel économique et du pouvoir d'achat pour l'ensemble de la population.

57. Les deux solutions précitées, l'intégration des populations excédentaires sur place et l'intégration dans un autre pays européen, ne peuvent pourtant à elles seules résoudre le problème dans son ensemble dans des limites de temps raisonnables. Dans ces circonstances, l'émigration vers d'autres régions du monde, bien qu'elle constitue la solution la moins avantageuse du point de vue de l'intérêt européen, reste la seule issue immédiate à des situations qui menacent de s'éterniser. Par ailleurs, cette solution répond à certains désirs individuels. Elle présente certains autres avantages, notamment le maintien des liens avec les pays d'outremer de civilisation occidentale. En revanche, portant sur des populations jeunes, elle risque d'accentuer encore le vieillissement de la population européenne. Elle ne devrait, dès lors, être envisagée que si un effort maximum a été réalisé pour exploiter au mieux les ressources de l'Europe, tant métropolitaines qu'extra-métropolitaines. La position de l'Europe vis-à-vis des pays d'accueil d'outre-mer sera d'ailleurs considérablement renforcée le jour où, ayant réussi à absorber la plus grande partie de ses populations

excédentaires sur son propre territoire, elle n'apparaîtra plus comme une demanderesse en quête de débouchés. L'enrichissement que l'Europe peut apporter aux pays d'outre-mer par l'envoi de la main-d'oeuvre de maîtrise prendra alors sa vraie valeur.

58. Aucune de ces solutions ne peut cependant être réalisée sans les moyens financiers suffisants. L'Assemblée était déjà arrivée à cette conclusion en 1952, lorsqu'elle disait, dans sa Recommandation 35, qu'il conviendrait de prendre, pour compléter les plans d'ensemble de développement économique, des mesures particulières de nature financière affectant directement les populations excédentaires. Le comité spécial de liaison se faisait l'interprète de ces mêmes préoccupations dans son rapport sur les mesures à prendre par le Conseil de l'Europe en vue de la solution de ce problème (CSL (54) 8), dans lequel il constatait que l'intégration de l'excédent de population européenne était irréalisable sans un financement international.

59. D'après ces constatations ainsi que d'après mes propres impressions, je conclus qu'une action concertée des pays membres du Conseil de l'Europe doit être menée aussi bien dans le domaine politique que dans le domaine financier. Dans le domaine politique, la recherche des possibilités d'intégration par les pays membres affectés doit être coordonnée à l'échelon européen. Parallèlement, dans le domaine financier, des capitaux remboursables" doivent être mobilisés, qui permettront; do constituer un fonds de roulement destiné à financer l'intégration dans le processus économique. Les deux chapitres suivants sont consacrés respectivement chacun à l'une des actions à entreprendre dans les deux domaines susmentionnés.

3.4. CHAPITRE II - Action dans le domaine politique

60. Les organisations compétentes s'accordent à dire que seule une action politique au niveau le plus élevé est capable de surmonter les obstacles de nature technique qui ont empêché jusqu'ici toute tentative de s'attaquer, d'une manière suivie et énergique, au problème démographique européen. L'expérience acquise dans les années écoulées tend, en effet, à prouver qu'il serait vain de continuer à se leurrer en croyant qu'on puisse résoudre ce problème uniquement par de petits moyens de caractère technique. Plus on le méconnaît et plus il s'aggrave. La population globale de l'Europe Occidentale va continuer à augmenter. D'ici 1980, on peut escompter (Yougoslavie, Turquie et Algérie exclues) une augmentation de 20 millions d'habitants environ. A cet accroissement normal s'ajouterait encore l'afflux des réfugiés, si celui-ci devait continuer, ce qui est, hélas, probable tant que le « rideau de fer » séparant les deux mondes coupera l'Europe en deux. Si les pays européens veulent s'assurer un avenir stable au point de vue économique et au point de vue social, sans même parler de leur politique de sécurité, c'est aujourd'hui qu'il leur faut jeter les bases d'une politique démographique commune.

3.4.1. A. Solutions européennes

61. Il y a lieu de distinguer les trois plans suivants :

aide à l'intégration de l'excédent de population sur place;

organisation de mouvements intra-européens ;

émigration vers les territoires africains dépendant des pays membres.

3.4.1.1. (a) Aide à l'intégration sur place de l'excédent de population

62. Le processus d'intégration de l'excédent sur place, qui reste, du point de vue des pays surpeuplés, la solution la plus avantageuse, n'est actuellement pas suffisamment développé, faute de capitaux. Aucun des pays affectés n'en dispose. L'action à mener dans ce domaine ne peut être, dès lors, que de nature financière.

63. Il est évident que cet aspect du problème se confond avec celui du développement économique du pays. Si, par ce fait, il semble sortir des limites d'une activité consacrée aux réfugiés nationaux et aux excédents de population, le développement de cette idée au sein des organes du Conseil de l'Europe contredit cette constatation. L'Assemblée Consultative a estimé, en 1952 ⁴, que si l'intégration des populations excédentaires sur place était liée au développement général de l'économie des pays européens, « ce développement ne s'opérerait pas à une allure telle qu'il permette, dans un délai raisonnable, l'assimilation automatique du grand nombre de réfugiés et d'excédents de population ». Cette assimilation ne pouvait

4. 1. Voir Recommandation 35 (1952) et rapport de la commission de la Population et des Réfugiés, 4e Session, 1952, Doc. 81.

attendre à cause des risques d'instabilité politique, économique et sociale; il conviendrait donc « de prendre, pour compléter les plans d'ensemble de développement économique, des mesures particulières » affectant directement les populations excédentaires.

64. Il est, en effet, A'rai que, si l'absorption de l'excédent de main-d'oeuvre fait partie de tout plan de développement, cette partie de la population en profite la dernière. Entassés dans des régions éloignées des centres d'activité, les travailleurs excédentaires ne disposent pas de moyens financiers qui leur permettraient de s'intégrer, par leur initiative propre, dans la vie économique. Les capitaux nationaux, disponibles en quantité limitée, exploitent d'abord les possibilités d'investissements plus rentables que ceux qu'offre le développement d'une région sous-développée.

65. Dans ces circonstances, une aide financière de l'étranger est indispensable pour financer l'intégration sur place des excédents. Pour pouvoir évaluer l'importance d'une telle aide, il y aurait lieu d'établir d'abord exactement le nombre de personnes que chaque pays affecté croit pouvoir absorber dans son économie. Les éléments techniques que je possède actuellement ne me permettent pas exactement de fixer le point où un pays aura atteint le surpeuplement absolu. Il me semble qu'il incomberait aux pays on cause de faire connaître ce nombre au Conseil de l'Europe, ainsi que l'appoint financier maximum qu'ils requièrent à cet effet de la part de l'étranger.

66. Les chiffres une l'ois établis, la première tâche à exécuter est une tâche de coordination. En effet, de nombreuses organisations, tant européennes que mondiales, telles que l'O. E. C. E., l'Administration américaine pour le Point IV, la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, l'ECOSOC, la Commission Economique pour l'Europe, s'occupent déjà de cette question. Leurs activités dans le domaine du financement de l'intégration des populations excédentaires devraient être coordonnées entre elles ainsi qu'avec celles des administrations nationales afin de tirer le meilleur profit possible de chaque somme investie.

67. L'organe européen qui serait chargé de cette tâche de coordination devrait également élaborer des mesures appropriées pour développer un courant plus fort de capitaux vers les pays en cause (avantages financiers, garanties, etc.). Par ailleurs, il lui incomberait également de rechercher des capitaux afin de stimuler la tâche d'intégration. A cet effet, il assisterait les autres organisations et les administrations nationales dans l'élaboration de projets concrets tendant à intégrer des populations excédentaires dans le processus économique et susceptibles d'intéresser le capital international.

68. Cette idée rejoint celle mise en avant par l'Assemblée dans sa Recommandation 35 (1952) et invitant les gouvernements aussi bien que la commission de la Population et des Réfugiés à élaborer des projets concrets et limités d'intégration de réfugiés et d'excédents de population. En réponse à cet appel, deux projets ont été déposés, le plan de M. Gerstenmaier, député allemand, relatif à la construction de logements transitoires dans la République Fédérale d'Allemagne au profit des réfugiés provenant de la zone orientale, et le plan de la Société chrétienne internationale pour la Reconstruction (Internationale Gesellschaft für Christlichen Aufbau, Ziegelhausen über Heidelberg), relatif à l'établissement de cités de réfugiés. Ces deux projets pourraient servir de modèles à tous les pays où se pose un problème d'intégration de la main-d'oeuvre excédentaire. Ils m'ont été renvoyés, le premier par le Comité des Ministres, le second par la commission de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée Consultative, en vue de les insérer dans mon plan d'ensemble. Ces projets présentent, à mon avis, des exemples types de ce que pourrait être la fonction de l'organe coordinateur européen dans ce domaine, à savoir d'aider à l'élaboration de tels projets, de rechercher le capital pour leur exécution et de diffuser des informations sur les expériences acquises dans un pays aux autres pays se trouvant devant les mêmes problèmes.

3.4.1.2. (b) Organisation de mouvements intraeuropéens

69. L'intérêt de l'Europe étant d'absorber sur son territoire métropolitain ou extramétropolitain la plus grande partie de l'émigration à laquelle les pays surpeuplés sont contraints (soit que des capitaux ne peuvent être mobilisés, soit que l'excédent de population dépasse les capacités d'absorption), il y a lieu de se demander quels sont les pays européens susceptibles d'accueillir des immigrants ? Le Centre européen d'Études de Population (Paris) répond comme suit à cette question ⁵ :

« Si l'on ne devait considérer comme moins peuplés que les pays qui ont, en permanence, recours à l'immigration pour parer au déficit chronique de leur main-d'oeuvre, il faudrait conclure que seule, en Europe, la France répond à cette définition, mais que, le volume de cette immigration étant aujourd'hui fort réduit,

5. 1. Plan d'une étude sur les possibilités d'une meilleure organisation des migrations à l'intérieur de l'Europe, Centre européen d'Études de Population, janvier 1954, p. 7.

l'écart entre le niveau actuel et le niveau optimum de l'emploi ne serait plus qu'insignifiant. Cette manière de voir relève du préjugé malthusien suivant lequel une population ne saurait sans dommage s'élever au-dessus du niveau où s'établit spontanément l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre, et qui correspondrait ainsi à son optimum. Il n'est pas difficile de montrer que c'est là une erreur totale. Un pays ne peut que tirer bénéfice de l'augmentation, sinon de sa population active en général, du moins du nombre des producteurs directs (secteurs primaire et secondaire) à condition que cet accroissement ne réduise pas la productivité moyenne du travail. Aussi dirons-nous qu'un pays est moins peuplé si ses ressources ne sont pas exploitées d'une manière assez complète pour qu'il ait avantage à un tel accroissement. Cette définition plus large nous permet de ranger dans cette catégorie la France, on dépit du surpeuplement relatif de certaines de ses campagnes; la Suède et la Norvège, dont la population est également sensiblement au-dessous de son niveau optimum; et peut-être même la Belgique et la Suisse, qui manquent de main-d'oeuvre dans certaines professions. »

Il est à noter, en ce qui concerne la France, qu'il serait nécessaire qu'elle élabore un plan d'intégration de son excédent de population algérienne.

70. Dès maintenant, au cours de mes voyages d'information, j'ai pu me faire une idée de retendue de l'émigration que les pays affectés doivent envisager pour réduire la pression démographique dont ils souffrent (voir chapitre Ier, § 50). Les chiffres que j'ai cités ci-dessus sont évidemment sujets à des fluctuations. Ils pourraient notamment être réduits si l'intégration sur place pouvait être stimulée par l'apport de capitaux étrangers (ceci ne joue pas pour les Pays-Bas, pays qui atteint le surpeuplement absolu, ni pour les agriculteurs sans terre réfugiés en Allemagne).

71. Cependant, la demande provenant des autres pays est actuellement très réduite par rapport à cette offre de main-d'oeuvre. D'après les chiffres publiés par l'O. E. C. E., les mouvements migratoires intraeuropéens atteignaient en 1949 le chiffre de 316.538 personnes, celui de 203.157 en 1950, de 293.128 en 1951 et de 310.029 en 1952. Dans une analyse ⁶ sur les raisons de ce phénomène, le Centre européen d'Etudes de Population arrive à deux conclusions :

(i) la pression exercée par les pays surpeuplés d'Europe sur les pays moins peuplés n'est pas générale. En effet, les premiers n'offrent aux pays moins peuplés, dans les conditions économiques et politiques actuelles, que deux catégories d'immigrants en puissance :

des exploitants agricoles, originaires d'Allemagne et d'Autriche (où il s'agit dans la plupart des cas de réfugiés dépourvus de toute espèce de capital), des Pays-Bas et d'Italie (où il s'agit de producteurs marginaux dont le capital est faible) ;

des travailleurs salariés peu qualifiés ou de qualification moyenne, susceptibles de venir de Grèce et d'Italie (ainsi que, problématiquement, d'Espagne et du Portugal).

Cependant, si la pression exercée par les pays surpeuplés n'est pas, pour diverses raisons, aussi forte qu'on pourrait s'y attendre, il est difficile de prétendre que c'est là la raison de la faiblesse actuelle des mouvements migratoires intraeuropéens. On ne saurait, par ailleurs, reprocher à certains pays surpeuplés de ne pas faire systématiquement effort pour encourager rémigration vers d'autres pays européens et, notamment de ne pas l'aider financièrement, les capitaux dont ils disposent étant susceptibles d'affectations plus utiles et moins aléatoires. C'est l'attitude des pays moins peuplés qui doit être mise en cause.

(ii) L'attitude des pouvoirs publics des pays moins peuplés n'est pas favorable à l'immigration. Les gouvernements de ces pays moins peuplés ne paraissent pas, dans l'ensemble, convaincus qu'il y ait intérêt à développer l'immigration au delà des besoins qui se manifestent spontanément. La conviction qui prévaut est, au contraire, que le plein emploi est, en permanence, menacé par le progrès technique, et que, dans ces conditions, le devoir des pouvoirs publics est de veiller à ce que l'immigration se réduise au minimum indispensable. Aussi, non seulement les gouvernements n'encouragent-ils pas l'immigration et n'y consacrent-ils pas d'argent, mais ils la réglementent dans un esprit restrictif. L'attitude des gouvernements est dictée, en réalité, par des considérations politiques : il leur faut tenir compte des appréhensions professionnelles, qui ne voient dans l'immigration que le risque direct de concurrence dans un secteur de la production, oubliant qu'elle ouvre nécessairement des débouchés aux autres.

6. 1. Op. cit., p. 11.

Ainsi, tout un ensemble de raisons s'opposent à ce que les gouvernements adoptent à l'égard de l'immigration une attitude favorable, et notamment qu'ils l'aident financièrement. Toutefois, les législations et les pratiques administratives ne sont que restrictives et non prohibitives, en sorte que la faiblesse actuelle des mouvements migratoires de pays à pays ne peut, leur être imputée que pour partie. La raison fondamentale est ailleurs : elle est dans la disproportion entre les besoins théoriques en main-d'oeuvre et les besoins effectifs.

Les besoins effectifs sont très inférieurs aux besoins théoriques. Tout se passe comme si les pays moins peuplés craignaient de rompre, clans un sens pourtant favorable, l'équilibre actuel entre leur consommation cl. leur production et redoutaient tout particulièrement les progrès des procédés industriels qui, en élevant le niveau de l'emploi au lieu de le diminuer, agissent sur l'une en même temps que sur l'autre, et sont, par conséquent, les moins susceptibles de conduire à une crise de surproduction.

L'absence de liens organiques entre les diverses branches de l'économie qui devraient rechercher solidairement les moyens d'accroître à la fois la production et, la consommation conduit chacune d'elles à préférer la stagnation au risque de se trouver isolée, en position d'avant-garde, sur le « front » de la production. Aussi les progrès qui s'accomplissent tendent-ils moins à l'élever qu'à obtenir les mêmes résultats par une meilleure productivité du travail, c'est-à-dire en libérant de la main-d'oeuvre, fies efforts accomplis clans ce sens sont d'autant plus avantageux que les salaires sont plus élevés, et que pèsent en outre sur les entreprises des charges sociales et fiscales à raison du nombre des travailleurs qu'elles emploient. Dans ces conditions le volume de l'emploi ne peut augmenter de manière sensible, et il ne peut y avoir de place pour une immigration d'envergure. La saturation actuelle du marché de l'emploi, dans les pays moins peuplés, semble donner raison aux malthusiens. En réalité, elle ne vérifie aussi bien leurs raisonnements que parce qu'elle est, pour une large part, l'effet d'un malthusianisme délibéré. Les faits sont là, cependant, dont il faut tenir compte : les pays européens susceptibles d'accueillir des immigrants n'en veulent pas, ou n'en veulent que le plus petit nombre possible.

72. L'insuffisance des migrations à l'intérieur de l'Europe tient donc moins à un défaut d'organisation qu'à un certain manque de confiance des pays moins peuplés en leur avenir économique. C'est ici que la campagne d'information auprès de l'opinion publique, proposée par l'Assemblée Consultative et le comité spécial de liaison (le Comité des Ministres a différé l'examen de cette recommandation jusqu'au moment où un plan d'ensemble aura été soumis), trouve son champ d'application le plus important et prend tout son relief. Cette campagne aurait pour but d'accréditer auprès de l'opinion publique, et en particulier auprès des organisations professionnelles, l'idée qu'une immigration modérée et convenablement orientée ne peut causer ni chômage, ni surproduction, et que l'économie ne peut qu'en tirer bénéfice. A cet égard, la proposition déjà mise en avant de réunir une conférence des organisations professionnelles et notamment des syndicats pourrait être reprise. L'organe coordinateur européen, dont il a déjà été question et qui reste indispensable pour mener à bien l'action dans le domaine politique, trouverait ici une de ses tâches les plus importantes.

73. En attendant qu'une telle campagne auprès de l'opinion publique portât des fruits, il conviendrait de continuer les efforts tendant à un assouplissement de l'organisation actuelle des mouvements migratoires intraeuropéens. L'O. E. C. E. a déjà entrepris des efforts considérables dans ce domaine en élaborant le « Code de Libéralisation de la Main-d'OEUvre ». Les deux Accords intérimaires de Sécurité sociale et la Convention d'Assistance sociale et médicale élaborés par le Conseil de l'Europe, ainsi que la Convention sur le Traitement réciproque des nationaux en cours d'élaboration, favorisent également une intensification des mouvements migratoires. Toutefois, les progrès susceptibles d'être ainsi réalisés ne sauraient être que modestes. Si le relâchement des contrôles ne s'accompagne pas d'un effort particulier d'investissement, le nombre de travailleurs étrangers qui pourraient en profiter restera limité. En effet, la plupart des émigrants en puissance des pays surpeuplés (tels, par ; exemple, que les chômeurs permanents de l'Italie du Sud) sont démunis de tout moyen financier et ne sont par conséquent pas capables de se rendre à l'étranger en quête de travail et d'y affronter l'insécurité de la période d'installation. D'autre part, le problème de l'établissement d'un marché unique de l'emploi est organiquement subordonné à celui de l'intégration économique de l'Europe; ce n'est que dans la mesure où cette intégration fera de nouveaux pas en avant que, parallèlement et par étapes, les contrôles professionnels dont l'immigration fait l'objet pourront être levés.

74. L'expérience que fera la Haute Autorité de la Communauté Européenne pour le Charbon et l'Acier dans l'application de l'article 69 du traité ⁷ sera, à cet égard, significative. Bien que le marché commun de la main-d'oeuvre prévu soit limité à six pays et à l'emploi dans les mines et la sidérurgie, son établissement pourrait avoir des répercussions heureuses sur le problème du surpeuplement, notamment en Italie.

75. Reste alors un dernier moyen pour diriger les émigrants des pays surpeuplés vers les pays moins peuplés de l'Europe : des mouvements migratoires planifiés qui utilisent les possibilités qui s'offrent dans les cadres juridiques actuels. Trois cas peuvent être distingués ⁸ :

(i) Cas des travailleurs salariés

L'immigration de cette catégorie de travailleurs dépend des besoins des entreprises. Il conviendrait de mieux informer, dès lors, les employeurs des pays moins peuplés des possibilités qui s'offrent à eux de recruter de la main-d'oeuvre à l'étranger. De plus, il y aurait lieu d'envisager l'implantation d'entreprises industrielles (ou, le cas échéant, de filiales d'entreprises industrielles étrangères) qui s'accompagnerait d'une immigration de travailleurs salariés. Ces entreprises choisies devraient évidemment être de nature à apporter à l'économie du pays d'accueil un nouvel appoint. Leur établissement se ferait à l'aide de prêts qui seraient accordés par le fonds européen prévu dans le chapitre III relatif à l'action dans le domaine financier. Des accords spéciaux portant sur les entreprises pourraient être conclus entre les gouvernements intéressés. Il incomberait à l'organe coordinateur européen de les préparer.

Finalement, il pourrait être intéressant d'élaborer une politique de « grands travaux européens » (routes internationales, canaux, etc.) à l'aide de capitaux européens et de main-d'oeuvre prise dans les pays à excédent de population. Des propositions pourraient être élaborées par l'organe coordinateur européen en liaison avec les autres organisations intéressées.

(ii) Cas des exploitants agricoles

Il existe en France et dans les pays Scandinaves des terres en friche et des exploitations abandonnées susceptibles d'être mises ou remises en état de produire. Il existe également des exploitations dont les titulaires sont âgés, cultivent insuffisamment ou sont sans héritiers aptes à leur succéder. Cette sous-exploitation agricole paraît offrir un certain nombre de possibilités à une immigration de cultivateurs étrangers à condition qu'il n'y ait pas de candidats nationaux à l'exploitation. Dans ce cas on peut envisager une colonisation rurale dans le cas de terres abandonnées ou incultes, partage, cession, location ou sous-location d'exploitations dans le cas de terres insuffisamment mises en valeur par des cultivateurs trop âgés. Ces possibilités, qui sont actuellement étudiées par une sous-commission mixte des commissions de l'Agriculture et de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée, demandent à être examinées avec le plus grand soin sous le rapport notamment de la viabilité commerciale des exploitations, le problème consistant pour chacune d'elles à déterminer quel capital doit être investi dans son achat éventuel et sa mise ou sa remise en état (terres et bâtiments), pour lui permettre d'affronter la concurrence, en réservant à l'exploitant une marge bénéficiaire suffisante pour assurer la subsistance de sa famille et rembourser le capital qui lui aura été avancé. Dans le cas où la balance des dépenses à engager et des recettes prévues s'avérerait favorable, des prêts pourraient être accordés par le fonds européen prévu dans le chapitre III. Il incomberait à l'organe coordinateur européen d'exploiter les possibilités existantes, d'élaborer en coopération avec les administrations nationales et les organisations internationales compétentes des projets concrets, et de prendre des initiatives en vue de la conclusion d'accords entre les gouvernements intéressés.

(iii) Cas des artisans

Il existe dans plusieurs pays des métiers artisanaux dont le rendement est inférieur aux besoins. Cette situation crée des possibilités, d'ailleurs très mal connues, qui pourraient être exploitées dans la mesure où dans les pays surpeuplés, ces mêmes métiers sont encombrés. L'établissement d'artisans provenant de pays surpeuplés dans un autre pays pourrait se faire grâce à des prêts accordés par le fonds européen prévu dans le chapitre III relatif à l'action dans le domaine financier. Il incomberait à l'organe coordinateur européen de procéder, en coopération avec les administrations nationales et les organisations internationales compétentes, à une prospection, à l'élaboration de projets concrets et à la préparation d'accords entre les gouvernements intéressés.

3.4.1.3. (c) *Émigration vers les territoires africains*

76. La prospection et l'exploitation des possibilités pratiques qu'offrent actuellement plusieurs pays moins peuplés pourraient être complétées par l'étude de celles qui existent dans certains territoires africains relevant de leur souveraineté ou ayant des liens constitutionnels avec eux.

77. Ce plan d'intégration africaine pourrait être d'une importance capitale pour l'avenir. Il paraît possible de faire démarrer à très brève échéance une immigration modeste mais croissante portant essentiellement sur des artisans et du personnel de maîtrise (contremaîtres, spécialistes); il serait également nécessaire de

7. 1. « Les États membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux d'un des États membres de qualification confirmée dans la profession du charbon et de l'acier sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public ».

8. 2. Op. cit., p. 16.

mettre sur pied quelques « projets pilotes » de développement agricole qui, s'ils étaient couronnés de succès, ouvriraient la voie à de plus grands plans. Le C. I. M. E. s'intéresse au tout premier chef à ce problème. L'organe coordinateur européen pourrait faire oeuvre utile en élaborant, en coopération avec le C. I. M. E. et les administrations nationales intéressées, des projets dont l'exécution pourrait être financée par les fonds européens prévus dans le chapitre III relatif à l'action dans le domaine financier.

78. Avant de s'y attaquer, il conviendrait cependant de prendre une décision politique. En effet, seule l'élaboration d'une politique commune des gouvernements intéressés à l'égard de l'immigration européenne dans les territoires africains arriverait à écarter les réticences et les obstacles qui aujourd'hui paralysent sur le plan politique tout essai de mise en valeur de l'Afrique. La politique commune pourrait se traduire, dans ce domaine, par un mandat du Comité des Ministres à l'organe coordinateur européen l'habilitant à utiliser et à développer, par des contacts personnels et directs avec les parties intéressées et les autorités responsables en Afrique, les possibilités d'absorption africaines.

3.4.2. B. Solutions extraeuropéennes

79. L'émigration vers d'autres régions du monde constitue la soupape de sûreté indispensable qui permettra de mettre à exécution les solutions européennes. Le but semble clair : obtenir en plus de l'émigration non assistée, qu'on appelle aussi spontanée, une émigration supplémentaire d'environ 250.000 personnes par an pendant une période de cinq à dix ans (il est à distinguer entre le nombre de travailleurs émigrants, c'est-à-dire les chefs de famille — ou les célibataires — qui cherchent un emploi et le nombre de personnes migrantes, chiffre qui comprend aussi bien les chefs de famille que les membres de la famille, normalement quatre personnes).

80. A côté de l'émigration non assistée, qui se poursuit sans l'intervention, surtout financière, des Etats, et l'émigration assistée, celle qui se fait aux frais des Etats, il existe encore le phénomène curieux de l'émigration par les oeuvres privées. Cette dernière présente une difficulté notable, à savoir qu'elle ne peut être rangée ni dans le domaine de l'émigration assistée, ni dans celui de l'émigration non assistée. Les oeuvres aident parfois des émigrants qui peuvent subvenir à leurs besoins; elles s'occupent parfois de ceux pour qui les gouvernements interviennent déjà. Cette position intermédiaire provient du fait que les oeuvres n'ont pas encore su définir leur rôle à un moment où l'émigration assistée devient de plus en plus importante. Les Etats s'étant vus forcés d'intervenir de plus en plus dans le domaine de l'émigration assistée, il semble que, pour éviter tout double emploi, les oeuvres devraient se limiter uniquement à soutenir l'émigration non assistée.

81. Sur le plan de l'émigration outre-mer assistée, domaine qui est du ressort particulier du C. I. M. E., un chiffre de 120.000 personnes par an est actuellement enregistré. Ce chiffre est bien éloigné de celui atteint avant la guerre de 1914 (il s'agissait d'une émigration non assistée); il n'atteint pas non plus celui de certaines périodes de l'entre-deux guerres :

moyenne annuelle de la période 1905/1914 : 1.387.604 personnes;

moyenne annuelle de la période 1920/1929 : 543.405 personnes.

82. Les émigrants qui se dirigent vers les pays d'outre-mer devraient être choisis judicieusement pour correspondre aux nécessités réelles de l'Europe tout en étant acceptables pour les pays d'immigration : il importe à ce propos de trouver un équilibre entre nationalités, sexes, groupe d'âges et professions. A titre de comparaison, en 1954, le C. I. M. E. fera émigrer 120.000 personnes, dont environ 35.000 d'Allemagne, 49.000 d'Italie, 11.200 de Grèce, 15.000 des Pays-Bas. Il convient de noter également que le pourcentage de travailleurs par rapport aux personnes à charge reste relativement faible (environ 30 % de travailleurs et 70 % de membres de famille et de personnes à charge) et que le pourcentage des réfugiés, tant nationaux qu'internationaux ou apatrides, reste relativement élevé (environ 40 % pour l'année 1953).

83. Comment obtenir une augmentation du chiffre actuel d'émigrants? De l'avis de toutes les instances intéressées, en premier lieu le C. I. M. E., une coordination effective de la politique suivie par les pays européens à l'égard des pays d'immigration outre-mer pourrait s'avérer fort utile. Il est, en effet, aujourd'hui généralement accepté que la méthode traditionnelle des pays d'émigration de traiter individuellement avec les pays d'accueil conduit à une grave dispersion des efforts et à un affaiblissement considérable de la position des premiers dans les négociations. Cette méthode datant du siècle dernier ne semble d'ailleurs plus appropriée à un moment où les pays membres du Conseil de l'Europe se sont engagés, en vertu de l'article 1er du Statut, à établir entre eux une union plus étroite, par l'adoption d'une action commune.

84. Une politique totalement intégrée où l'Europe se présenterait comme une unité vis-à-vis des pays d'immigration ne pourrait et ne devrait évidemment pas être recherchée accordés maintenant. Il paraît plus prudent de procéder par étapes, et cela pour les raisons suivantes :

il est d'abord difficile de vouloir présenter l'Europe comme une unité vis-à-vis des pays d'outre-mer tant que les difficultés intraeuropéennes dans le domaine des migrations n'auront pas été surmontées;

il faut tenir compte ensuite de la diversité de l'émigration européenne, qui comporte non seulement l'émigration « dirigée et assistée », mais également une émigration « spontanée » difficilement contrôlable; en outre, les accords bilatéraux réglant la situation des immigrants, leurs droits et leurs devoirs, sont variés et complexes et ne pourraient pas être immédiatement standardisés, etc. ;

enfin, il convient de tenir compte des réactions des pays d'immigration qui risqueraient d'amener un alignement sur le moins favorisé, et il peut paraître difficile de demander à certains pays européens de sacrifier certains de leurs avantages sans avoir la certitude que d'autres Européens en profiteront.

85. Dans ces circonstances, le premier objectif à viser serait une coordination des politiques jusqu'ici dispersées des gouvernements européens, en tenant soigneusement compte des désirs aussi bien de chaque pays européen que des pays d'accueil outre-mer. L'organe coordinateur européen dont il a déjà été question pourrait être chargé de cette fonction en s'appuyant sur les autres organisations compétentes, et notamment sur le C. I. M. E.

86. Les étapes par lesquelles pourrait passer la coordination des politiques nationales d'émigration pourraient être les suivantes :

1re étape : les pays d'accueil outre-mer pourraient faire connaître au C. I. M. E. et par son entremise à l'organe coordinateur européen leurs demandes d'immigration, même s'ils continuaient comme jusqu'ici à envoyer des missions de sélection directement dans les pays individuels. Les pays d'émigration européens pourraient, de leur côté, faire connaître aussi bien au C. I. M. E. qu'à l'organe coordinateur européen le développement des négociations qu'ils mènent avec les pays d'outre-mer.

2e étape : les pays d'émigration européens pourraient s'engager à conclure des accords bilatéraux comportant des conditions de plus en plus identiques au point d'arriver à un accord type. Les textes des accords conclus pourraient, à cet effet, être déposés auprès de l'organe coordinateur européen pour permettre aux autres pays de s'inspirer des mêmes principes.

3e étape : les pays d'émigration européens pourraient s'engager à aligner leurs positions mutuelles dans les organisations internationales, à se soutenir mutuellement dans les négociations bilatérales, et à établir un système d'informations et de liaisons permanentes entre eux sous l'égide de l'organe coordinateur européen (par exemple, par des réunions périodiques des responsables de l'émigration de chaque pays).

4e étape : les demandes provenant des pays d'immigration outre-mer pourraient être coordonnées au sein de l'organe coordinateur européen. Ces demandes pourraient soit spécifier la nationalité des travailleurs recherchés, en même temps que leur qualification, en se référant aux accords bilatéraux, soit laisser à l'organe coordinateur européen toute la liberté de les recruter dans tel ou tel pays.

5e étape : les accords bilatéraux seraient limités à un certain contingent fixé entre le pays d'émigration en cause et l'organe coordinateur. Au-dessus de ce contingent l'organe coordinateur jouirait d'une pleine liberté pour satisfaire les demandes qui lui seraient transmises d'outre-mer.

6e étape : les pays européens intéressés donneraient à l'organe coordinateur européen une certaine délégation de pouvoirs dans l'élaboration des accords entre les pays d'émigration et d'immigration.

87. Dans la dernière étape pourrait également intervenir l'exécution en commun de certains projets de développement économique outre-mer susceptibles d'y ouvrir de nouveaux débouchés. Cette tâche pose la question du financement de l'émigration assistée.

88. La seconde condition d'une augmentation des chiffres d'émigration est, en effet, l'affectation de moyens financiers supplémentaires. Deux objectifs pourraient être envisagés. D'un côté il pourrait être intéressant de mettre en commun les sommes dépensées déjà actuellement par les gouvernements pour l'émigration, par exemple en faisant une contribution unique européenne au C. I. M. E. De l'autre, le fonds européen prévu dans le chapitre III relatif à l'action dans le domaine financier pourrait être utilisé pour accorder des prêts susceptibles de couvrir une partie des frais d'installation des émigrants outre-mer. Au cas où aboutiraient les études entreprises actuellement par le C. I. M. E. en vue de créer une caisse de financement des projets de développement agricole dans les pays d'outremer, caisse qui serait alimentée par les pays européens aussi bien que par ceux d'outre-mer, le fonds européen pourrait y représenter les pays européens.

3.4.3. C. Actions complémentaires à celles précédemment décrites

89. Quelle que soit la décision qui sera prise au sujet des propositions mises en avant dans les paragraphes précédents, deux actions complémentaires à celles préconisées dans les domaines politique et financier devraient, en tout état de cause, être menées en vue de stimuler l'intégration des réfugiés nationaux et des excédents de population, que ce soit sur place, en Europe ou dans les pays d'outre-mer. La première de ces actions de support répondrait à la nécessité de mettre sur pied une organisation professionnelle de l'excédent de main-d'oeuvre, la deuxième vise l'action d'information à mener en vue de rallier le concours de l'opinion publique aux mesures prises.

3.4.3.1. (a) Formation professionnelle

90. Le succès de toute action entreprise en vue d'intégrer l'excédent de population demeure étroitement liée au problème de la qualification de la main-d'oeuvre. Des travailleurs qualifiés peuvent être plus facilement embauchés. Or, parmi la population excédentaire européenne, il y a un haut pourcentage de main-d'oeuvre sans formation.

91. L'Assemblée Consultative⁹, le comité spécial de liaison¹⁰ et le Comité des Ministres se sont déjà penchés sur la question. Le comité spécial de liaison a tout particulièrement étudié la question de la formation professionnelle des jeunes réfugiés et des jeunes chômeurs¹¹. Il a décidé, le 3 juin 1954, de remettre, en vue d'une meilleure coordination, l'examen ultérieur de la question jusqu'au moment où mon plan d'ensemble serait élaboré.

92. Il ressort de ces travaux que certains pays surpeuplés ne sont pas en mesure d'assurer la formation professionnelle de tous leurs citoyens. L'organe coordinateur européen pourrait faire oeuvre utile en recherchant, en coopération avec l'O. E. C. E., le B. I. T. et le C. I. M. E., les moyens acceptables pour les gouvernements des pays membres de remédier à cette situation.

93. Dans cette action, l'expérience acquise par le C. I. M. E., l'O. E. C. E. et plus particulièrement par le B. I. T. serait précieuse à l'organe coordinateur européen.

3.4.3.2. (b) Action d'information

94. Dans sa Résolution (53) 35, le Comité des Ministres m'a chargé inter alia, de « susciter l'intérêt de l'opinion publique pour le problème dont il s'agit ». Je n'ai pas encore abordé cette tâche pour plusieurs raisons : tout d'abord, il m'a semblé peu profitable de m'adresser à l'opinion publique tant que je ne pourrais pas lui indiquer concrètement comment elle pourrait soutenir les mesures que prendraient les gouvernements. Toute action sur l'opinion publique reste inefficace si elle se base uniquement sur des idéaux. Par ailleurs, il m'eût paru inconcevable de lancer un appel au public pour soutenir des mesures que les gouvernements membres n'avaient pas encore approuvées. Le cas, en effet, aurait pu se présenter où j'aurais soutenu dans un pays une politique qui eût été en contradiction avec celle du gouvernement. Enfin, je ne me suis pas vu en état de demander un effort supplémentaire en faveur de l'immigration aux pays d'outre-mer aussi longtemps que je courrais le risque d'être renvoyé par l'opinion publique et les gouvernements de ces pays aux possibilités de solution intraeuropéenne. Ce n'est qu'au moment où l'Europe aura prouvé sa volonté d'épuiser sa propre capacité d'absorption qu'on pourra légitimement aborder la recherche de nouveaux débouchés outre-mer.

95. Lorsque les obstacles précités auront été levés, l'organe coordinateur européen qui sera appelé à mettre en oeuvre les propositions incluses dans mon plan pourrait mener une action publicitaire sur trois plans. :

en vue de stimuler l'intégration sur place, le capital international privé devrait être attiré vers les zones de développement de pays surpeuplés;

en vue d'intensifier les mouvements migratoires intraeuropéens, le bénéfice que tireraient les pays d'accueil de l'immigration devrait être porté à la connaissance de l'opinion publique et des milieux influents des pays moins peuplés ;

en vue d'augmenter le courant migratoire vers les pays d'outre-mer, l'opinion publique et les milieux influents de ces pays devraient être informés de la contribution qu'apportera la main-d'oeuvre spécialisée au développement économique.

9. 1. Voir Recommandation 13 (1951) de l'Assemblée, paragraphe 1 (b) (iii).

10. 2. Voir Doc. CSL (53) 1, CSL 1 (53) PV 1 et CSL (54) 9.

11. 2. Voir Doc. CSL (53) 1, CSL 1 (53) PV 1 et CSL (54) 9.

96. Le comité spécial de liaison a déjà dressé un inventaire ¹² fort intéressant des moyens à utiliser dans l'action publicitaire dont l'organe coordinateur européen pourrait s'inspirer. Sa tâche dans ce domaine serait facilitée par l'offre de coopération qui a été faite au Conseil de l'Europe aussi bien par le B. I. T. que par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, l'O. E. C. E. et le C. I. M. E. Leur contribution serait précieuse dans la préparation de la campagne d'information.

3.4.4. D. Conclusion

97. En conclusion, la question se pose de savoir par qui les propositions faites sous les titres A, B et C du chapitre II pourraient être mises en oeuvre. Dans les paragraphes précédents, il a souvent été fait mention de 1' « organe coordinateur européen », terme que j'ai choisi au hasard, étant donné qu'aucun organe spécialisé n'existe actuellement qui pourrait s'acquitter des tâches dont il est question. J'insiste sur le fait qu'il s'agit en premier lieu de tâches de coordination et d'impulsion politique. Les expériences que j'ai faites au cours de ma mission en tant que Représentant Spécial du Conseil de l'Europe m'ont convaincu de l'efficacité de la formule qui consiste à faire intervenir sur un plan élevé un instrument politique dans le domaine des réfugiés nationaux et des excédents de population. Les divers organismes techniques intéressés ont dans le passé fait un travail extrêmement utile. Toutefois, leurs solutions sont demeurées partielles et elles sont sans cesse remises en cause. Des progrès permanents ne peuvent être atteints que si un élément moteur existe sur le plan politique, qui stimule et coordonne par son action personnelle les travaux des organismes techniques.

98. Cet organe coordinateur futur pourrait être une commission ou un comité déjà existant, un fonctionnaire unique spécialement chargé, ou, compte tenu des expériences faites avec le Représentant Spécial, une personnalité politique européenne. Que signifie au juste le terme « Représentant Spécial du Conseil de l'Europe? » Titre sans précédent. Et pourtant, la formule en paraît ingénieuse — je peux bien le dire, je ne l'ai pas inventée. Le porteur de ce titre « représente » tous les Etats membres dans un domaine spécifique. Il exprime le point de vue européen à l'égard du problème en jeu vis-à-vis du point de vue d'abord national de chacun des pays intéressés. Cette position lui permet de jouer le rôle de catalyseur dans le domaine restreint de son activité au sein des nations européennes.

99. L'organe coordinateur futur ne devrait en aucun cas créer un nouvel appareil bureaucratique. Tout au contraire, il profiterait de l'assistance technique offerte avec tant d'efficacité par les organisations internationales existantes. Ainsi il n'occasionnerait pas de frais supplémentaires aux pays membres.

100. Les tâches qui devraient lui être dévolues découlent des paragraphes précédents. Elles visent une coordination des efforts faits sur le plan de l'intégration sur place, l'élaboration de projets d'installation au moyen de migrations intraeuropéennes, l'ouverture de nouveaux débouchés outre-mer, une meilleure organisation de la formation professionnelle et une mission active dans le domaine de la publicité.

101. On me demandera sans doute pourquoi ces tâches ne pourraient être confiées au C. I. M. E., organisme déjà existant. Le C. I. M. E. est un organe de caractère technique, chargé du transport des émigrants. Je soutiens chaleureusement tout élargissement des activités du C. I. M. E. qui viserait à lui attribuer des pouvoirs dans la sélection et pré-sélection des émigrants et dans leur accueil outre-mer. Toutefois, il reste vrai que l'acte constitutif du C. I. M. E. stipule, à l'article 1er (2), que le Comité devra agir dans l'accomplissement de ses fonctions « dans le cadre de la politique adoptée par les pays d'émigration et d'immigration intéressés ». Il n'a donc aucun pouvoir politique. Ce qui manque à l'heure actuelle, c'est précisément la coordination des politiques des pays d'émigration européens, condition préalable à tout accord avec les pays d'immigration outre-mer sur une politique commune de migrations. Comment pourrait-on charger le C. I. M. E., en tant qu'organisme qui groupe les pays européens aussi bien que les pays d'outre-mer, de cette tâche de caractère essentiellement européen et politique?

102. Il s'agirait en d'autres termes d'établir une communauté de vues entre les pays européens membres du C. I. M. E., afin que ceux-ci adoptent la même attitude à l'occasion des réunions de cette organisation, communauté de vues que devraient également partager les pays d'émigration européens non membres du C. I. M. E. Afin que l'organe coordinateur chargé d'établir cette communauté jouisse de l'appui du plus grand nombre de pays intéressés, il pourrait s'avérer utile de le faire dépendre des pays membres du Conseil de l'Europe aussi bien que des pays européens intéressés membres du C. I. M. E.

103. Il serait utile que l'organe coordinateur européen jouisse dans l'exécution de ces tâches de l'appui et des conseils d'un comité, composé de hauts fonctionnaires des pays en question spécialisés dans le problème des réfugiés et des excédents de population; ce comité qui se réunirait à des intervalles réguliers devrait

12. 1. Voir Doc. CSL (53) 2, et Rec. CSL 11 et 12.

compter parmi ses membres le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, représentant, avec la plénitude de droits dont jouissent les autres pays, les intérêts des réfugiés relevant de son mandat en Europe. Les organisations internationales intéressées devraient également participer aux travaux de ce comité.

3.5. CHAPITRE III - Action dans le domaine financier

104. Les mesures proposées dans les paragraphes précédents nécessiteraient, ainsi qu'on a pu le constater, l'affectation de prêts remboursables à long terme destinés à couvrir les frais d'installation des émigrants. Il y aurait lieu de constituer à cet effet un fonds alimenté par des contributions gouvernementales recouvrables.

105. Cette idée n'est pas nouvelle : si on considère toutes les études qui ont déjà été faites au sein du Conseil de l'Europe, on trouvera de quoi la justifier pleinement. En effet, dès 1951, l'Assemblée Consultative recommandait la création d'une Banque européenne d'investissement comme une étape vers la solution du problème du chômage dans les pays membres sous-développés, la tâche de cette banque étant de stimuler le développement économique du pays, de multiplier les possibilités de l'emploi et de répartir ainsi plus équitablement la prospérité de l'Europe occidentale. Dans plusieurs rapports traitant des problèmes des réfugiés, la possibilité de créer cette Banque d'investissement avait également été envisagée.

106. Il est significatif de constater que, dans le passé, des problèmes analogues à celui dont j'ai à m'occuper n'ont pu être réglés que par un moyen identique : un effort financier commun. A titre d'exemple, je citerai l'établissement des réfugiés en Grèce, et les efforts déployés par les différentes organisations et institutions à caractère politique, économique et financier, comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, l'U. N. R. W. A. P. R. N. E. pour les réfugiés arabes en Palestine, le Conseil Économique et Social des Nations Unies, la Banque des Règlements internationaux de Bâle, la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, et l'Export-Import Bank.

3.5.1. A. Précédents

3.5.1.1. (a) Exemple classique : l'activité de la Société des Nations

107. Parmi les exemples de précédents dans le domaine du financement international des programmes de reconstruction, il me paraît utile de mentionner que, sous les auspices de la S. D. N., des prêts pour la reconstruction furent consentis aux Gouvernements autrichien et hongrois. L'Autriche ¹³, en effet, obtint en 1923 un emprunt à long terme en différentes devises pour un montant de 260 millions de dollars dont, avec un escompte de 10 %, un quart était placé sur les marchés des Etats-Unis, de Londres, de Paris, d'Amsterdam et d'Italie. Le Royaume-Uni, la France et la Tchécoslovaquie garantissaient ce prêt, chacun jusqu'à concurrence de 24,5 %. Le restant était garanti par l'Italie (20,5 %), la Belgique et la Suède (2 % chacune), le Danemark et la Hollande (1 % chacun). Cet emprunt, dont le taux d'intérêt était de 6 %, était amortissable en vingt ans (jusqu'en juin 1943).

108. Un autre prêt fut accordé en 1924 à la Hongrie ¹⁴ pour un montant de 50.650.000 dollars ¹⁴ qui devait servir à faire face au déficit financier pendant la période de deux ans et demi se terminant le 30 juin 1926. L'emprunt était gagé sur certaines recettes de l'Etat hongrois comme les recettes des douanes, le monopole du tabac, le monopole du sel et l'impôt de consommation sur le sucre.

109. Un exemple classique de solution d'un problème semblable à celui dont je m'occupe dans ce rapport est offert par la Grèce en 1922 ¹⁵. Au lendemain de la catastrophe en Asie Mineure, le Gouvernement hellénique avait dû affronter par ses propres ressources la tâche immense de subvenir aux besoins immédiats d'environ 1.200.000 réfugiés. Par la suite le Conseil de la Société des Nations adopta la recommandation du Comité financier consentant à la Grèce un emprunt de 3 à 6 millions de livres sterling. Un protocole additionnel fixait à 10 millions de livres sterling le montant total effectif de l'emprunt que le Gouvernement hellénique était autorisé à émettre. Par le même protocole, le Gouvernement hellénique assigna au service de l'emprunt les recettes des monopoles de la Nouvelle Grèce et des douanes de la Canée, de Samos, de Candie, de Chio, de Mitylène et de Syra, l'impôt sur le tabac et les droits des timbres en Nouvelle Grèce, l'impôt sur l'alcool dans toute la Grèce. Le produit total de l'impôt était versé à l'Office Autonome ¹⁶ ou Commission d'Etablissement des Réfugiés.

13. 1. S. D. N., Journal officiel. Supplément spécial n° 13, Actes de la 4 e Assemblée. Genève, 1923, p. 239-240.

14. 1. S. D. N. Journal officiel. Supplément spécial n° 23, Actes de la 5e Assemblée. Genève, 1924, p. 302.

15. 2. S. D. N. Journal officiel. Supplément spécial n° 23, Actes de la 5e Assemblée. Genève, 1924, p. 437-440.

16. 3. Cet Office fut créé en exécution du Protocole du 29 septembre 1923. Voir S. D. N. Journal officiel. Supplément spécial n° 23, op. cit., p. 438.

110. Cet Office constituait un organisme autonome possédant une pleine capacité juridique. Il avait pour mission de procurer aux réfugiés une occupation productive, agricole ou autre, en utilisant à cet effet les dons que le Gouvernement hellénique lui assignait et les fonds placés à sa disposition. Il rendait compte de sa gestion par des rapports trimestriels transmis au Gouvernement hellénique et au Conseil de la S. D. N. Il était composé de quatre membres dont deux nommés par le Gouvernement hellénique après agrément du Conseil de la S. D. N. et deux autres par le Conseil. L'un de ces derniers, qui présidait l'Office, était un ressortissant des Etats-Unis.

111. A cet emprunt vint s'ajouter un deuxième emprunt de 9 millions de livres sterling¹⁷ pour le plan de stabilisation financière. Cet emprunt fut négocié en 1927, toujours par le Gouvernement hellénique avec l'agrément du Comité financier et du Conseil de la Société des Nations. Le taux de l'intérêt de ce dernier prêt, remboursable en vingt ans, fut de 4 % alors que celui de 6 millions de livres sterling fut de 6 %, remboursable en quarante ans.

112. Etroitement liée au problème des réfugiés grecs était la question de l'établissement en Bulgarie d'émigrants bulgares et de réfugiés de Grèce et d'autres pays¹⁸. La Société des Nations, saisie du problème par le Gouvernement bulgare, au mois de mai 1926, décida d'autoriser un emprunt de 2.250.000 livres sterling (échéance 1967) pour l'établissement de 31.271 familles (soit 125.000 personnes). Cet emprunt, lancé au taux d'intérêt de 7 %, permit au Gouvernement bulgare de réaliser au profit des réfugiés les travaux concernant la préparation des terres (arpentage — labourage — défrichage); la distribution des graines et du matériel agricole, les maisons, le drainage, les moyens de communication, l'hygiène, les constructions et disposition des villages, etc.

3.5.1.2. (b) Exemple de la période de l'entre-deux guerres

113. L'étude entreprise par la Banque des Règlements internationaux de Bale (B. R. I.) mérite une mention particulière. Au cours des entretiens que j'ai eus à La Haye, au mois de mars 1954, M. J. W. Beyen, ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, se ralliant à mon idée de créer un fonds de financement, me parla de certaines initiatives prises en 1930-1931 par la B. R. I. En effet, cet institut de crédit, lors des deux premières années de son activité, c'est-à-dire en 1930-1931, a examiné la question de la création d'une institution internationale destinée à accorder des crédits à moyen terme. L'étude avait été entreprise en décembre 1930 par un premier comité et en avril 1931 par un nouveau comité (composé de MM. Francqui, Beneduce, Farnier, Kindersley et Melchior) qui publia un rapport. En juin 1931, l'étude de ce problème fut poursuivie à Bruxelles. On suggéra alors de créer un organisme spécial (Banque internationale de Crédit) pour l'octroi de crédits à long et à moyen terme. Ensuite, le 8 juin 1931, une décision du Conseil établissant « de prendre note du rapport du comité et de charger la direction de la Banque d'étudier les meilleurs moyens de financer lesdites opérations, mais sans immobiliser, dans les présentes circonstances, les fonds dont dispose la B. R. I. » Cette étude est restée à l'état de projet en raison de la crise économique qui frappa le monde à cette époque.

3.5.1.3. (c) Initiatives prises après la deuxième guerre mondiale

114. Après la deuxième guerre mondiale, plusieurs initiatives furent prises pour coordonner les efforts dans le domaine de la reconstruction et du développement économique des pays sous-développés ; dans ce but, fut créée en 1945 la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement économique, qui a pour tâche de se prêter aux besoins individuels de chaque pays emprunteur. Cependant, les prêts accordés par la Banque, sauf circonstances exceptionnelles, sont limités aux besoins en devises étrangères des projets approuvés. Ces prêts couvrent seulement, en règle générale, le coût direct de l'importation d'équipement ou des services utilisés pour la mise en oeuvre d'un projet. Une deuxième catégorie d'opérations (concernant les dépenses indirectes en devises résultant du fait que les dépenses, exposées en monnaie nationale pour la rémunération de la main-d'oeuvre ou l'achat d'équipement produit par l'industrie nationale, entraîneront normalement un accroissement de la demande de produits de consommation et de matières premières importées) pourrait être envisagée par la Banque seulement si les conditions suivantes ont été remplies :

si le projet à financer présente un caractère d'urgence telle, sur le plan économique, que la faculté du pays en question de souscrire un emprunt à l'étranger — faculté qui est toujours plus ou moins limitée — est mieux utilisée si l'on finance un tel projet qu'en finançant les dépenses en devises directement nécessitées par des projets de remplacement;

17. 1. S. D. N. Journal officiel. Supplément spécial n° 64. Actes de la 9e Session ordinaire de l'Assemblée, Genève, 1928, p. 448-449.

18. 2. S. D. N. Journal officiel. Supplément spécial n° 64. Actes de la 9e Session ordinaire de l'Assemblée. Genève, 1928, p. 453-454.

si les dépenses en monnaie nationale, nécessaires à l'exécution du projet, ne peuvent pas raisonnablement être couvertes au moyen des ressources nationales disponibles;

s'il apparaît que, dans le cas où des devises ne seraient pas mises à la disposition du pays emprunteur en vue d'être utilisées à l'importation de biens de consommation ou de matières premières, les dépenses en monnaie nationale nécessaires à l'exécution du projet provoqueraient des pressions inflationnistes ¹⁹.

115. En d'autres termes, la politique de la Banque n'est pas de financer les dépenses totales d'un projet ou d'un programme donné. La Banque considère que les emprunteurs ont un intérêt considérable à trouver en eux-mêmes un point de départ financier pour la préparation et l'exécution de ses programmes d'investissement. L'action de la B. I. R. D. n'est donc pas originaire, mais complémentaire. Son assistance financière est accordée pour compléter les efforts déployés par les pays intéressés eux-mêmes.

116. De ce fait, les mesures spéciales que je prévois dans ce rapport pour résoudre les problèmes des excédents de population en Europe peuvent constituer l'origine de l'action à laquelle la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement peut être appelée à concourir.

117. Parmi les prêts accordés par la B. I. R. D., je me bornerai à mentionner son intervention en faveur de l'Australie et de l'Italie. Au sujet du prêt de 100 millions de dollars consenti en 1950 à l'Australie, il me semble utile de souligner que, dans sa demande qui se référait au programme de développement général du pays, le Gouvernement australien mettait l'accent sur le côté immigration du développement économique du pays. Le prêt en question permettait entre autres la libération des fonds qui pouvaient être destinés à faire face aux frais directs des migrations, notamment aux frais de transport et de logement, qui n'étaient pas payés avec le montant du prêt de la Banque ²⁰.

118. En ce qui concerne l'Italie, la B. I. R. D. a accordé le 6 octobre 1953 ²¹ un prêt de 10-millions de dollars qui constitue une nouvelle contribution à l'évolution économique de l'Italie méridionale. L'emprunteur est la Cassa per il Mezzogiorno, organisme gouvernemental chargé de diriger l'exécution du programme de développement économique et social de l'Italie méridionale. Il s'agit du second prêt de 10 millions de dollars accordé à la Cassa depuis celui consenti en octobre 1951. Ce nouveau prêt, remboursable en 25 ans, porte intérêt à 5 % y compris la commission de 1 % qui, conformément aux statuts de la Banque, est versée à une réserve spéciale. Les paiements d'amortissement commencent le 1er novembre 1958. Le prêt de la Banque doit aider l'Italie à payer les importations supplémentaires en dollars nécessitées par l'accroissement des activités économiques et l'amélioration de l'emploi qui doivent résulter du plan de la Cassa per il Mezzogiorno, conçu entre autres pour remédier au chômage total et partiel et au faible niveau d'existence dont l'Italie méridionale a souffert depuis de nombreuses années.

119. Dans le cadre des initiatives prises par les Nations Unies, il y a lieu de citer l'action de L' « Office de Secours et de travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient » (U. N. R. W. A. P. R. N. E.), créé le 1er mai 1950 ²². Cet Office est appelé à contribuer à la solution du problème de plus de 880.000 réfugiés disséminés sur un territoire de plus de 250.000 km². ²³ A cette fin, l'Office a établi un programme triennal tendant à donner aux réfugiés un toit et du travail. Les points essentiels de ce programme étaient les suivants :

- a. aider les réfugiés à trouver un emploi ;
- b. formation professionnelle des réfugiés;
- c. prêts consentis aux réfugiés pour la création d'entreprises rentables;
- d. construction d'habitations dans les villes, les villages ou à proximité des industries;
- e. création de villages dans les régions de terres cultivables;

19. 1. B. I. R. D. Cinquième rapport annuel, 1949-1950, pp. 10-11.

20. 2. E./2019 Financement international de l'émigration européenne. Nations Unies. Conseil Économique et Social, 18 juin 1951.

21. 1. Loan No 88IT. Loan Agreement between International Bank for Reconstruction and Development and Cassa per opere straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) (Second Cassa Project), dated October 6th, 1953, Washington.

22. 2. Rés. 302 (IV) de l'Assemblée Générale des Nations Unies : 8 décembre 1949. Voir Supplément n° 13 (A 2171). Assemblée Générale O. N. U. New-York, 1952.

23. 3. Rapport annuel du Directeur de l'Office de Secours et de travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Assemblée Générale, 7e Session. Supplément n° 13 (A 2171). New-York, 1952.

f. valorisation de la terre pour l'agriculture, par la construction de ponts, par des travaux d'irrigation et par la construction de routes.

120. Pour la mise en oeuvre de ce programme triennal, l'Assemblée Générale vota le 26 janvier 1952²⁴ la constitution d'un fonds de 250 millions de dollars. De cette somme, 200 millions de dollars sont réservés uniquement à l'exécution du programme de réinstallation, tandis que 50 millions de dollars sont destinés à la continuation de l'assistance aux réfugiés palestiniens pendant la période triennale de réalisation du programme, à la fin de laquelle, selon les prévisions des auteurs de ce programme, les réfugiés devraient être réinstallés.

121. J'ai mentionné cet exemple parce qu'au point de vue du problème européen des réfugiés et des excédents de population, il est intéressant de noter que le programme de réinstallation des réfugiés palestiniens, tel qu'il a été établi par les Nations Unies, s'inspire des mêmes idées et des mêmes préoccupations qui ont présidé aux travaux du Conseil de l'Europe en la matière²⁵.

122. Une autre initiative intéressante a été prise par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés. Le Haut Commissaire, à la suite de l'autorisation reçue par l'Assemblée Générale des Nations Unies²⁶, réussit à instituer en 1954 un Fonds des Nations Unies pour le secours aux réfugiés s'élevant à 1.294.086 dollars. Mais les dépenses pour le secours aux réfugiés d'origine européenne se trouvant en Chine (758.789 dollars), celles pour l'aide d'urgence et le placement des cas difficiles (325.441 dollars), ainsi que les dépenses administratives (26.043 dollars) ont fait que le solde créditeur du Fonds, au 3i mars 1954, était de 183.815 dollars, montant permettant l'exécution des dispositions prises jusqu'à la fin d'août 1954.

123. Malgré cet effort, les objectifs en vue desquels l'Assemblée Générale des Nations Unies a créé le Fonds n'ont pas encore été atteints. Pour cette raison, le Haut Commissaire a soumis la question du Fonds à son Comité consultatif tout en adressant un nouvel appel aux gouvernements pour leur demander des fonds. Le Comité consultatif a déclaré que le caractère urgent de la question justifiait que l'on décidât de demander à l'Assemblée Générale et au Conseil Economique et Social de faire connaître directement leur opinion sur la question de l'assistance aux réfugiés. Il a, en effet, suggéré au Haut Commissaire d'envisager la possibilité de s'adresser au Comité de négociation des fonds extra-budgétaires, en vue d'obtenir les crédits destinés à alimenter le Fonds des Nations Unies pour le secours aux réfugiés.

124. Par ailleurs, le Haut Commissaire recherche activement des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés internationaux. L'expérience acquise grâce au don de la Fondation Ford prouve à son avis que des fonds d'origine internationale faciliteraient beaucoup cette tâche : « En administrant ces fonds, on peut sans doute obtenir des sommes deux fois plus élevées si l'on propose des solutions qui consolident l'économie des pays intéressés. Si au cours des cinq années à venir, on pouvait compter avec quelque certitude sur un fonds d'environ 12 millions de dollars, on pourrait mettre en oeuvre un programme capable de promouvoir la solution permanente du problème des réfugiés. »²⁷

125. Inspiré par ces idées, le Gouvernement des Pays-Bas a présenté au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 3 juillet 1954, un projet de résolution qui entre autres invite le Comité des Ministres à recommander aux gouvernements membres du Conseil de l'Europe :

de verser collectivement une somme équivalente à 5 millions de dollars au Fonds des Nations Unies pour le secours aux réfugiés. Ce montant devrait être affecté, en premier lieu aux besoins des réfugiés internationaux en Europe, chaque gouvernement y contribuant pour une somme proportionnelle à sa quote-part du budget du Conseil de l'Europe, compte tenu, le cas échéant, des contributions qu'il aurait déjà pu faire.

de donner collectivement leur appui aux efforts du Haut Commissaire des Nations Unies pour constituer le fonds de 12 millions de dollars destiné à octroyer des crédits pour l'installation définitive des réfugiés placés sous le mandat du Haut Commissaire.

126. Le Comité des Ministres a différé l'examen de cette question en attendant la décision de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Celle-ci a adopté le 21 octobre 1954 une résolution invitant les gouvernements à mettre à la disposition du Haut Commissaire des moyens financiers supplémentaires.

24. 1. Rés. 512 (VI) Assemblée Générale des Nations Unies, 1952.

25. 2. Comité des experts pour le problème des réfugiés et des excédents de population. Strasbourg, octobre 1951.

26. 3. Rés. 538 (VI) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 2 février 1952.

27. 1. A/AC.36/32. La recherche des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés relevant du mandat du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, Comité consultatif du Haut Commissaire pour les Réfugiés (4 e Session), 29 janvier 1954, p. 17.

127. Pour compléter le tableau, j'aimerais attirer votre attention sur l'étude entreprise dans le cadre des Nations Unies au sujet du Fonds spécial des Nations Unies pour le Financement du Développement économique. Par sa Résolution 416 A (XIV), confirmée par l'Assemblée Générale dans sa Résolution 622 A (VII), le Conseil Économique et Social des Nations Unies avait, en 1952, lancé l'idée de « la création d'un fonds spécial en vue de l'octroi aux pays insuffisamment développés de subventions et de prêts à faible intérêt et à long terme pour les aider, lorsqu'ils le demanderaient, à accélérer leur développement économique et à financer les projets non amortissables qui sont d'une importance fondamentale pour leur développement économique ».

128. Pour préparer un plan détaillé, un comité de neuf personnes fut créé. Il étudia la question et fit un rapport contenant des recommandations sur le rôle, les ressources, l'utilisation, la gestion et le fonctionnement du Fonds spécial. Les principes fondamentaux servant de base au projet de création du Fonds spécial stipulent que :

le Fonds serait constitué grâce à des contributions des États s'étendant sur une période de deux ans; par la suite les ressources seraient renouvelées par des contributions annuelles;

les contributions des États au budget d'exécution du Fonds devraient être volontaires;

le Fonds ne devrait pas être constitué avant que trente États participants au moins ne se soient engagés à lui verser une somme minimum correspondant à 250 millions de dollars afin qu'il puisse commencer ses opérations ²⁸;

pour avoir droit à l'assistance du Fonds, un pays doit être membre du Fonds et doit mettre au point des programmes coordonnés de développement économique;

le Fonds devrait accorder ses prêts à des conditions plus avantageuses pour l'emprunteur que les conditions les plus favorables accordées en général par les établissements commerciaux ou par la Banque Internationale. Le Fonds fixerait normalement des taux d'intérêts réduits pour bien affirmer le caractère non commercial de ses opérations;

dans la première phase de son activité, le Fonds répartira les ressources entre les États en tenant compte : (a) de la valeur de chacune des demandes qui lui sont soumises; (b) de la nécessité de donner la préférence aux projets qui répondent aux buts de l'Organisation des Nations Unies; (c) de la nécessité de choisir des projets qui promettent des résultats rapides.

129. Les pays membres des Nations Unies ont été invités à donner leur avis sur les recommandations du Comité des Neuf. Plusieurs pays qui ont déjà fait parvenir leur réponse sont favorables à la création du Fonds spécial et se disent disposés à y contribuer. En ce qui concerne le système de cotisation des pays au Fonds spécial, certains Gouvernements proposent que celle-ci soit calculée sur la base des contributions au Fonds Monétaire International et à la Banque Internationale.

130. Au moment du dépôt de ce rapport, j'ignore le point où en sont les négociations engagées au sein des Nations Unies sur la constitution de ce Fonds. Jusqu'à présent j'ai cité des exemples concernant les grandes organisations; maintenant, avant de terminer, je voudrais mentionner une initiative des intéressés eux-mêmes. Il s'agit de l'étude entreprise par la Commission permanente de Secours mutuel en Allemagne (Ständiger Ausschuss für Selbsthilfe).

131. Cette commission, créée en 1949 dans le but de faciliter l'intégration « productive » des réfugiés dans les pays qui sont disposés à les accueillir, a suggéré la création d'un « Fonds roulant » (Revolving Fund). De l'avis de cette commission, les capitaux nécessaires au Fonds roulant pourraient être constitués comme suit :

par des donations;

par des obligations de petites dénominations émises par les établissements financiers compétents.

Ces obligations seraient placées avec la collaboration des organisations sociales privées, des coopératives, des syndicats, des fondations et d'autres entreprises.

132. Les fonds ainsi recueillis seraient placés, d'une façon productive et suivant des plans fixés à l'avance, dans les pays qui accepteraient des réfugiés pour les intégrer. Dans chaque pays d'accueil, les instituts financiers d'utilité publique seraient chargés du placement des fonds, de sorte que seules les demandes présentant les qualités requises pour des projets de production économique indiscutable seraient prises en considération.

28. 1. Le chiffre initial minimum recommandé par le Comité des Neuf est arbitraire, ne correspondant nullement à une évaluation des tâches que l'on envisage de confier au Fonds.

133. Les difficultés de transfert de fonds pourraient être surmontées. En ce qui concerne les donations, le problème ne se pose pas. Par contre, lorsqu'il s'agit de crédits accordés, il pourrait être difficile pour certains pays d'accueil de transférer les fonds nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement des obligations. Dans ce cas, des comptes de contrepartie pourraient être ouverts auprès de la Banque d'émission de ce pays, dont l'avoir serait compensé par une sorte de clearing avec les devises des donations réservées à chacun de ces pays. Plus tard, lorsque la situation générale économique de ces pays se sera améliorée, auraient lieu les transferts en monnaies étrangères.

134. Les exemples cités ne peuvent pas être considérés comme des exemples de solutions « passe-partout », applicables en tout lieu et en toute circonstance. Toutefois, l'étude de ces précédents m'a démontré qu'une réalisation était possible. C'est pourquoi j'ai l'honneur de soumettre ci-après les grandes lignes d'un plan financier immédiatement applicable, dont les éléments de base ont été fournis par les services techniques de l'O. E. C. E.

3.5.2. B. Fonds européen de financement

135. Le Fonds serait constitué par des contributions recouvrables fournies par tous les gouvernements membres du Conseil de l'Europe, à concurrence, par exemple, d'un total de 10 millions de dollars, monnaie de compte. Le Fonds une fois constitué, des souscriptions pourraient être sollicitées des pays non membres sympathisants au problème démographique européen. Des émissions publiques d'obligations pourraient ensuite être envisagées dans les pays membres et non membres du Conseil de l'Europe, avec la collaboration d'organismes bancaires nationaux. Le concours des institutions de crédit internationales pourrait également être obtenu.

136. Il ne semble pas indispensable que le capital initial provenant des gouvernements membres soit entièrement versé dès la constitution du Fonds, mais les contributions des membres devraient pouvoir être appelées sans délai et sans formalité à concurrence de ce montant pour couvrir les besoins du Fonds. Les contributions au capital initial auraient donc le caractère d'engagements irrévocables pris par les pays membres envers le Fonds. Les montants effectivement versés ne deviendraient pas remboursables avant la liquidation éventuelle du Fonds.

137. Toutefois, s'agissant de montants relativement faibles par rapport à l'ensemble des engagements financiers de chacun des participants, il pourra se révéler préférable, du point de vue de l'économie dans la gestion et l'administration du Fonds, que les pays membres acceptent de verser en une fois dès l'origine la totalité de leur souscription au capital initial.

138. Le caractère donné aux souscriptions initiales n'exclut nullement d'envisager par la suite que les gouvernements intéressés continuent à alimenter le Fonds en lui consentant des prêts d'une durée analogue aux prêts consentis par le Fonds lui-même à ses bénéficiaires.

3.5.2.1. (a) Calcul des contributions initiales

139. Pour déterminer la contribution que chaque pays serait appelé à fournir dès la constitution du Fonds, il sera nécessaire d'appliquer un barème au montant total appelé. Plusieurs solutions peuvent être envisagées. On pourrait, par exemple, envisager d'établir un barème compte tenu, d'une part, des possibilités financières des pays participants (mesurées en termes de revenu national, revenu imposable par habitant, etc.) et, d'autre part, de l'intérêt relatif qu'offre pour les différents pays la création du Fonds. Les données à retenir à cet égard seraient sans doute les statistiques disponibles en matière d'emploi et de chômage, d'accroissement de la population, d'excédents de population ainsi peut-être que les évaluations relatives aux besoins de main-d'oeuvre étrangère des pays d'immigration participant à la création du Fonds. Mais les travaux d'experts entrepris au sein de plusieurs organisations internationales (Nations Unies, O. E. C. E., etc.) en vue d'établir des barèmes de contribution fondés sur la comparaison de statistiques nationales, font ressortir l'extrême complexité des problèmes que soulèvent ces comparaisons, même si elles se limitent à un secteur défini (revenu national, par exemple). Il est douteux que la comparaison de statistiques relatives à l'emploi et à la population fournisse des éléments incontestables d'une formule de calcul. La formule elle-même resterait à établir, compte tenu de l'importance relative attribuée à chacun des critères retenus.

140. C'est pourquoi, il semble préférable, au moins à un premier stade, de s'en tenir à un barème existant, déjà adopté par tous les pays membres. Les barèmes ci-dessous sont indiqués à titre d'exemple :

BARÈME DES CONTRIBUTIONS AUX DÉPENSES - (pourcentage) du

| | | | |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Pays membres | Conseil de l'Europe ²⁹ | de l'O.E.C.E. ³⁰ | de l'E.M.I.C.O. ³¹ |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|

| | | | |
|------------------------------------|------|-------|------|
| Autriche | — | 1,70 | 1,3 |
| Belgique | 3,3 | 4,41 | 10,7 |
| Danemark | 1,8 | 2,29 | — |
| France | 18,4 | 20,35 | 23,4 |
| République Fédérale d'Allemagne | 18,4 | 16,04 | — |
| Grèce | 3,3 | 1,01 | 1,3 |
| Islande | 0,2 | 0,79 | — |
| Irlande | 1,2 | 0,10 | 1,3 |
| Italie | 18,4 | 9,47 | 23,4 |
| Luxembourg | 0,2 | 0,17 | 0,6 |
| Pays-Bas | 4,0 | 3,63 | 1,3 |
| Norvège | 1,4 | 1,66 | 1,3 |
| Portugal | — | 1,08 | 1,3 |
| Sarre | 0,4 | — | — |
| Suède | 2,8 | 4,51 | — |
| Suisse | — | 3,60 | 10,7 |
| Trieste | — | 0,10 | — |
| Turquie | 7,8 | 2,39 | — |
| Royaume-Uni | 18,4 | 26,70 | 23,4 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 |

3.5.2.2. (b) Monnaies utilisées pour les contributions et les prêts

141. Les contributions devraient être définies en une monnaie de compte unique, garantissant ainsi le Fonds contre les risques de variations des changes des monnaies de ses membres. Elles pourraient être versées en monnaies nationales sous réserve que les montants versés :

soient librement transférables en l'une quelconque des monnaies des pays membres (ce qui, dans le cadre de l'U. E. P. ne devrait pas présenter de difficulté) ;

puissent, dans une proportion à déterminer (20 à 50 % par exemple), être convertis en monnaies convertibles, si le Fonds après avoir épuisé les monnaies convertibles dont il pourrait disposer doit acquérir de telles monnaies pour effectuer des prêts dans la monnaie d'un pays non membre. Cette limite constituerait un risque maximum pour les pays à monnaie non convertible; elle ne s'appliquerait pas aux pays à monnaie pleinement convertible.

142. Les prêts du Fonds aux bénéficiaires migrants seraient consentis dans la monnaie du nouveau pays de résidence du bénéficiaire, puisqu'ils sont destinés à couvrir ses frais d'installation dans ce pays.

3.5.2.3. (c) Administration du Fonds

143. Il est clair que le fonctionnement du Fonds doit être supervisé par l'ensemble des pays ayant souscrit à son capital. L'administration du Fonds doit donc dépendre en dernier ressort d'un organisme international groupant ces pays. On pourrait prévoir que l'organe coordinateur européen envisagé pour mener l'action dans le domaine politique soit également habilité pour décider de l'utilisation des ressources du Fonds. Il devrait faire accepter ses propositions par chapitre par un comité qualifié groupant les délégués des gouvernements, comme le comité de hauts fonctionnaires précédemment cité, chargé de contrôler l'action de l'organe coordinateur européen dans le domaine politique.

29. 1. Etabli sur la base des chiffres réels de population arrondis au demi-million supérieur et groupés par tranches de un demi ou un million.

30. 2. Pour 1954-1955, établi selon 12 directives d'un groupe d'experts, compte tenu principalement du produit national brut et du « revenu imposable » par habitant.

31. 3. Organisme créé par la Commission de Coopération Economique et qui n'existe plus; le barème avait été accepté par les pays participants, compte tenu de leur intérêt respectif à une mobilité internationale de la main-d'oeuvre.

144. Les opérations financières proprement dites (centralisation des versements, conversion en monnaies d'utilisation, versement des prêts, placement des avoirs, etc.) et la comptabilité pourraient être confiées à une institution bancaire de statut international existant déjà, telle la Banque des Règlements internationaux de Bale qui agirait sous les directives de l'organe coordinateur européen.

3.5.2.4. (d) Attribution des prêts

145. Il est évident que l'organe coordinateur européen, responsable devant les gouvernements de la bonne administration du Fonds, ne serait néanmoins pas armé pour instruire les demandes individuelles de prêt et qu'il devrait s'en remettre pour cette tâche aux administrations nationales.

146. Il pourrait être entendu, dès la création du Fonds, que ses prêts seraient consentis exclusivement aux nationaux de certains pays nommément désignés ou clairement définis. La question se pose de savoir si une répartition a priori des ressources ou d'une partie des ressources du Fonds ne pourrait pas également être envisagée, étant entendu dans ce cas que les administrations des pays d'émigration ne tireraient sur les fonds ainsi mis à leur disposition que dans la mesure où elles-mêmes les remettent aux bénéficiaires. Il semble, en effet, préférable que l'organe coordinateur européen, après approbation du comité de hauts fonctionnaires, fasse connaître à chaque période les sommes mises à la disposition de chaque pays assisté, en précisant les catégories de bénéficiaires (prêts destinés à l'intégration en Europe et à l'intégration dans les pays d'outremer) et le montant par famille assistée (qui varierait suivant le pays où l'intégration se ferait, l'emploi et le nombre de personnes composant la famille). Dans cette hypothèse, la procédure pourrait être simplifiée et, partant, le coût des opérations réduit, puisque les administrations nationales pourraient être habilitées à ordonner directement à l'agent financier du Fonds, dans la limite qui leur est ouverte, le versement de telle ou telle somme en telle ou telle monnaie.

147. En vue de simplifier les questions relatives au transfert des montants des prêts, il semble possible d'envisager, dans le cadre de la procédure esquissée ci-dessus pour l'attribution des prêts, que les bénéficiaires migrants ne reçoivent de l'administration de leur pays d'origine qu'un certificat donnant droit au prêt, celui-ci n'étant effectivement reçu que dans le pays de destination, en monnaie locale.

148. Des rapports périodiques sur les prêts qu'ils ont attribués devraient être soumis par les gouvernements intéressés à l'organisme de direction du Fonds et à l'organe coordinateur européen pour leur permettre de surveiller le fonctionnement du Fonds.

3.5.2.5. (e) Remboursement des prêts

149. La durée des prêts et le taux d'intérêt qu'ils portent ainsi que leurs modalités d'amortissement seront fixés conformément aux directives générales du Fonds, vraisemblablement selon un nombre très limité de types en vue de simplifier les opérations de contrôle des remboursements effectués. Les formes que prendra la garantie de remboursement seront variables selon les cas d'espèces. Si le bénéficiaire d'un prêt s'installe, par exemple, dans un pays participant au Fonds, la responsabilité du contrôle du remboursement pourrait être confiée au gouvernement de ce pays, envers lequel le bénéficiaire s'engagerait au moment de son installation à procéder au remboursement aux échéances prévues.

150. Si, par contre, le bénéficiaire du prêt s'installe dans un pays tiers non participant, la responsabilité du gouvernement de ce pays ne peut être mise en jeu et, dans ce cas, le versement du prêt et le contrôle de son remboursement ne peuvent, semble-t-il, être effectués que par les autorités du pays d'origine du bénéficiaire.

151. Si, comme on l'a supposé plus haut, les prêts sont consentis dans la monnaie du pays d'utilisation, le remboursement de ces prêts devra normalement être dû dans la même monnaie. Il existe par conséquent un risque de change au cas où cette monnaie varierait. Étant donné l'objet même du Fonds, il semble qu'il ne puisse pas faire supporter ce risque par les bénéficiaires des prêts et que l'on doive par conséquent envisager que le Fonds lui-même supporte ce risque ou le partage avec les pays membres.

152. Il faudrait prévoir enfin les arrangements nécessaires pour prémunir le Fonds contre le risque d'intransférabilité des montants reçus en remboursement d'un prêt qu'il a consenti. On peut à cette fin concevoir que le pays d'origine du bénéficiaire d'un tel prêt s'engage à échanger les créances intransférables du Fonds contre une créance en sa propre monnaie, à laquelle s'attacheraient les mêmes droits de conversion qu'à la contribution fournie par ce pays.

Annexe 1 ANNEXE I

RÉSOLUTION (53) 35 adoptée par le Comité des Ministres le 12 décembre 1953

Le Comité des Ministres,

Considérant l'importance et l'urgence du problème des réfugiés nationaux et du problème des excédents de population en Europe;

Considérant les lacunes actuelles dans le système de coopération internationale en matière de réfugiés et d'excédents de population;

Considérant la Recommandation 13 (195:1) de l'Assemblée Consultative et sa Résolution (51) 57 ainsi que le rapport définitif du comité des experts gouvernementaux (Doc. CM (51) 69) et les Résolutions (52) 11 et (53) 19, 20 et 22 du Comité des Ministres ;

Résolu à agir avec célérité et efficacité, sans préjudice des activités et des attributions des autres organisations internationales et notamment du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés,

Décide :

1. de confier à M. Pierre Schncitcr, pour une période d'un an à dater du 1er février 1954, la mission de s'occuper du problème des réfugiés nationaux et du problème des excédents de population en Europe ;
2. de lui accorder le titre de « Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe »;
3. de le charger :
 - a. de susciter l'intérêt de l'opinion publique pour les problèmes dont il s'agit;
 - b. d'étudier ces problèmes, afin d'éviter les risques de double emploi, en consultation avec les gouvernements et organisations internationales intéressés;
 - c. de faire au Comité des Ministres des propositions en vue de leur solution dans le cadre des Résolutions (52) 11 et (53) 19 et 20 du Comité des Ministres.

Annexe 2 ANNEXE II

RÉSOLUTION (54) 10 - adoptée par le Comité des Ministres le 21 mai 1954

Le Comité des Ministres,

Ayant entendu le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population;

Réaffirmant l'avis exprimé dans la Résolution (51) 57, à savoir que l'existence du problème des réfugiés et des excédents de population « peut être considérée comme faisant obstacle à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe » et qu'en conséquence, il est nécessaire que « les membres de la communauté européenne adoptent une attitude commune coordonnée à l'égard de ces questions urgentes » qui sont des éléments essentiels de la sécurité de l'Europe et de sa stabilité économique et politique,

Prend acte des principes suivants proposés par M. Pierre Schneider comme base de l'action concertée à mener dans les domaines politique et financier :

1. DOMAINE POLITIQUE

(a) Intégration hors d'Europe

Etablissement d'une politique commune d'émigration en vue de dégager l'Europe de sa surpopulation actuellement non absorbable.

Cette politique commune, dont l'établissement se fera par étapes en coopération avec les organes compétents en la matière, aura pour but de coordonner l'action et les décisions des pays membres dans le domaine des émigrations.

(b) Intégration à l'intérieur de l'Europe

(i) Dans les pays européens autres que les pays de résidence : Développement de mouvements de population intraeuropéens en vue d'exploiter au mieux les ressources de l'Europe sur les territoires des pays membres, en attendant l'époque où pourrait être obtenue pour les migrations intraeuropéennes une libéralisation complète des frontières.

(ii) Dans les pays de résidence : Efforts communs tendant à l'aménagement complet des ressources intérieures de ceux des pays dont le surpeuplement est causé par un sous-équipement technique et notamment industriel ou une distorsion structurelle du marché du travail.

2. DOMAINE FINANCIER

Création d'un institut de financement qui accorderait des crédits remboursables aux intéressés en vue de leur permettre de s'établir soit dans un pays outre-mer, soit dans un autre pays européen, soit dans le pays de résidence;

Invite le Représentant Social à développer ses principes dans un plan détaillé;

Charge les Délégués d'examiner la mise en oeuvre de ce plan détaillé, compte tenu des principes de base énoncés ci-dessus.

Annexe 3 ANNEXE III

LISTE DES PERSONNALITÉS rencontrées par M. Pierre Schneiter lors de ses voyages à Genève, à La Haye, à Bonn, à Rome, à Athènes, à Ankara, à Istamboul

GENÈVE

1. Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

M. van HEUVEN-GOEDHART, Haut Commissaire

2. Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes

M. GIBSON, Directeur

M. FALCHI, Directeur de la Section Plans et Projets

M. ROCHEFORT, Conseiller diplomatique

3. Bureau International du Travail

M. MORSE, Directeur

M. BLANCHARD, Chef du Département de l'Emigration

M. Oblath Chef du Département de la Main-d'oeuvre

4. Conseil oecuménique des Eglises

M. REES, Directeur du Département des Réfugiés

5. Commission internationale catholique pour les Migrations

M. SCKAUFF, Membre de la Commission

6. Comité International de la Croix-Rouge

M. Ruegger, Président

M. Olgaiti, Membre du Comité

LA HAYE

M. BEYEN, Ministre des Affaires Étrangères

M. SUURHOFF, Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique

M. LUNS, Ministre sans portefeuille

M. S. J. van TUYL van SEROOSKERKEN, Secrétaire Général au Ministère des Affaires Étrangères

M. KLATTE, Secrétaire Général au Ministère des Affaires Sociales et de la Santé publique

M. C. L. PATYN, Directeur des Organisations internationales

M. T. H. BOT, Directeur de la Coopération occidentale

M. PELLINKIIOF, Chef du Service des Organisations internationales

M. van GREVESTEN, Chef du Service de l'Emigration du Commissariat pour l'Emigration

M. van DIERENDONK, Chef du Service des Affaires Sociales

M. IDENBURG, Président du Centre Européen d'Etudes Démographiques

M. NEHER, Président de la Commission pour l'Aide aux Réfugiés

M. YERKADE, Président de la Commission pour l'Étude du problème européen des réfugiés

M. EMMEN, Président du Refugees Service Committee

M. van CAMPEN, Représentant du Centre Catholique pour l'Émigration

BONN

M. ADENAUER, Chancelier fédéral

M. OBERLANDER, Ministre fédéral pour les Expulsés

M. LÜBKE, Ministre fédéral pour l'Agriculture

M. STORCH, Ministre fédéral du Travail

M. PREUSICER, Ministre fédéral de la Construction de Logements

M. von BRENTANO, Chef de la fraction C. D. U. au Parlement fédéral

M. GERSTENMAIER, Député C. D. U.

M. KOPF, Député C. D. U.

M. SCHUTZ, Député C. D. U./C. S. U., ancien réfugié

Comte von SPRETI, Député C. D. U./C. S. U.

M. PAUL, Député S. P. D., ancien réfugié

Comtesse FINCKENSTEIN, Député B. H. E. (union des expulsés et des déshérités, ancienne réfugiée)

M. KATHER, Député C. D. U., Président de l'Association centrale pour les Expulsés, ancien réfugié

M. HALLSTEIN, Secrétaire d'Etat aux Affaires Étrangères

M. NAHM, Secrétaire d'État au Ministère pour les Expulsés

M. BLEEK, Secrétaire d'Etat au Ministère fédéral de l'Intérieur

M. BLANKENHORN, Directeur du Département politique au Ministère des Affaires Etrangères

M. von TRÜTZSCHLER, Chef du Département des Réfugiés au Ministère des Affaires Etrangères

M. OPHÜLS, Chef du Département de l'Europe au Ministère des Affaires Etrangères

M. MIDDELMANN, Chef de Département au Ministère pour les Expulsés

M. von SCHMOLLER, Conseiller au Ministère des Affaires Étrangères

M. RÖRHOLT, Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés auprès du Gouvernement Fédéral

M. AAROE, Représentant du Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes auprès du Gouvernement Fédéral

ROME

M. VIGORRELLI, Ministre du Travail

M. MEDICI, Ministre de l'Agriculture

L. CAMPILLI, Ministre, Président de la Casa per il Mezzogiorno

Mgr MONTINI, Sous-Secrétaire d'Etat de Sa Sainteté Pie XII

M. DOMINEDO, Sous-Secrétaire d'État à l'Émigration

M. GIUSTI DEL GIARDINO, Directeur Général de l'Émigration au Ministère des Affaires Étrangères

M. BOUNOUS, Vice-Directeur Général de l'Emigration

M. SMOQUINA, Membre de la Direction Générale de l'Emigration
M. TASCO, Membre de la Direction Générale de l'Émigration
M. AILLAUD, Membre de la Direction Générale de l'Émigration
M. SAN FELICE, Membre de la Direction Générale de l'Emigration
M. SAN MARZANO, Membre de la Direction Générale de l'Emigration
M. GEZZI, Membre de la Direction Générale de l'Emigration
M. BEVILACQUA, Membre de la Direction Générale de l'Emigration
M. CASU, Membre du Ministère du Travail
M. CASTELLANI, Membre du Ministère du Travail
M. FRATTALI, Membre du Ministère du Travail
M. RONCHI, Président de l'I. C. L. E. (Institut de Crédit pour les travailleurs à l'étranger)
M. PINI, Directeur des Services de colonisation de la Réforme agraire de Bari

ATHÈNES

M. le Maréchal PAPAGOS, Président du Conseil
M. RODOPOULOS, Président de la Chambre des Députés
M. STEPHANOPOULOS, Ministre des Affaires Etrangères
M. SOLOMONIDES, Ministre de la Prévoyance sociale
M. KYROU, Directeur Général au Ministère des Affaires Étrangères
M. PSARAS, Directeur Général au Ministère de la Prévoyance sociale
M. TSITIDIS, Directeur du Service d'Etablissement des Réfugiés
M. MERCOURIS, Député, ancien Ministre

ANKARA - ISTAMBOUL

M. KORALTAN, Président de la Grande Assemblée Nationale Turque
M. KÖPHÜLÜ, Ministre des Affaires Étrangères
M. KAPANI, Ministre d'État
M. ETE, Député démocrate
M. MANDALINCI, Député démocrate
M. NADI, Député indépendant
M. TURGAY, du Ministère d'Etat, Directeur Général des Questions des Réfugiés en Turquie
M. NAFI, Gouverneur et Maire intérimaire d'Istanbul
M. F. L. KARAOSMANOGLU, Président de l'Organisation du Croissant Rouge en Turquie
M. GÖKNER, Vice-Président de l'Organisation du Croissant Rouge en Turquie
M. AKURGAL, Directeur Général de l'Organisation du Croissant Rouge en Turquie
M. EKEN, Directeur des Questions des Réfugiés à Istanbul
M. NOYON, Directeur Technique des Questions des Réfugiés au Ministère d'Etat

M. SAKIR, Directeur du Service des Questions concernant le Conseil de l'Europe au Ministère des Affaires étrangères

M. ABUT, Directeur du Service d'Installation du Croissant Rouge

M. TUNCER, Directeur du Camp de Réception de Sirkeçi