Rapport intérimaire de l'OECE sur le programme de relèvement européen (Paris, 30 décembre 1948)

Légende: Le 30 décembre 1948, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) rend public son rapport intérimaire sur les problèmes de la reconstruction économique de l'Europe d'après-guerre.

Source: Organisation européenne de coopération économique. Rapport intérimaire sur le programme de relèvement européen. Volume I. Paris: Organisation européenne de coopération économique, 30.12.1958. 211 p. p. 11-15; 19-23; 25; 28-31; 40-42; 45-49; 96-100; 115-127; 129-137.

Copyright: (c) Organisation européenne de coopération économique

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_interimaire_de_l_oece_sur_le_programme_de_rele vement_europeen_paris_3o_decembre_1948-fr-143f4a07-a9de-425d-aa3e-6b49100017da.html



Date de dernière mise à jour: 06/01/2017



Rapport intérimaire de l'OECE sur le programme de relèvement européen (Paris, 30 décembre 1948)

Chapitre 1

Introduction

- 1. Les membres de l'Organisation Européenne de Coopération Economique ont pour tâche immédiate et la plus essentielle d'élaborer et de mettre en œuvre un programme commun de relèvement qui permettrait d'atteindre, vers le milieu de l'année 1953, un niveau d'activité économique satisfaisant et stable ne rendant plus nécessaire une aide extérieure exceptionnelle. Ce niveau ne constituera pas un plafond limitant tout progrès, mais la base sur laquelle une économie plus prospère pourra être établie.
- 2. Le relèvement en commun doit être préparé en trois étapes : en premier lieu, établir des programmes nationaux; ensuite examiner ces programmes au sein de l'Organisation et dégager les problèmes qu'ils soulèvent; en troisième lieu, préparer des plans d'action pour résoudre ces problèmes.

Première Etape: Programmes Nationaux

3. Au cours de l'été 1948, l'Organisation a invité chacun des pays participants à présenter une déclaration générale exposant le plan d'action par lequel il entend assurer, en 1952-53, son équilibre économique sans aide extérieure exceptionnelle. Les pays participants ont également été invités à préciser comment ils envisagent l'intégration de leur économie dans celle d'une Europe ne recevant pas l'aide extérieure exceptionnelle.

[...]

Hypothèse de base des Programmes Nationaux

- 5. Chacun de ces programmes nationaux se fonde sur certaines hypothèses. Quelques-unes ne sont valables que pour un pays particulier, mais beaucoup le sont pour la totalité des pays.
- 6. La première et la plus importante de ces hypothèses, sur laquelle reposent tous les programmes, est celle du maintien de la paix. Même une aggravation continuelle de la situation politique internationale aurait certainement pour effet d'absorber à un tel degré les ressources nécessaires au relèvement que l'exécution des programmes s'en trouverait entravée et son achèvement retardé.
- 7. Selon la seconde hypothèse, un niveau élevé de l'emploi serait assuré dans le monde entier et, particulièrement, aux Etats-Unis. Toute prévision relative aux exportations à destination des Etats-Unis et au niveau général de l'activité économique mondiale serait faussée par une réduction du volume de la demande aux Etats-Unis.
- 8. Les programmes de tous les pays participants partent de l'hypothèse que le volume des échanges mondiaux sera considérable. Toutefois, certains programmes supposent qu'il sera encore nécessaire de prendre dans le cadre d'accords internationaux, des mesures administratives propres à maintenir l'équilibre de leur balance des paiements. Certains ont souligné, d'autre part, l'importance particulière que revêtait pour leurs économies nationales, la reprise des échanges avec l'Allemagne de l'Ouest ou avec l'Europe de l'Est.
- 9. En établissant son programme national, chaque pays a supposé que lui-même et les autres pays participants, ou bien auraient maîtrisé les tendances inflationnistes, soit en 1952-53, soit même avant cette date, ou bien auraient maintenu, là ou elle existait, la stabilité de leurs finances intérieures.
- 10. Les pays participants ont supposé qu'ils établiront tous un programme d'action concernant les secteurs



d'une importance stratégique, particulière pour leur économie propre et pour celle de l'ensemble de l'Europe occidentale.

- 11. Les pays membres de l'Organisation ont tous admis qu'ils poursuivraient leur coopération, même au-delà de 1952, en vue de résoudre leurs problèmes communs.
- 12. Ils ont enfin admis que l'aide généreuse des Etats-Unis d'Amérique à l'Europe occidentale pour son relèvement continuera d'être accordée dans une proportion suffisante au cours des trois prochaines années. C'est cette aide extérieure qui permettra à chacun d'entre eux d'acheter les denrées alimentaires et les matières premières à défaut desquelles il ne serait pas possible de maintenir un niveau élevé d'activité économique et d'affecter aux investissements des ressources plus importantes sans réduire trop sérieusement le niveau de vie de la population. Sans cette aide, aucun de ces programmes ne serait réalisable dans sa forme actuelle.

Deuxième Etape : Examen des Programmes Nationaux par l'O.E.C.E.

- 13. Dès la réception des Programmes Nationaux par l'Organisation, il a été possible à celle-ci de dresser un tableau d'ensemble de ce que serait, en 1952-53, l'économie européenne fondée sur ces programmes. La confrontation des différents programmes nationaux a montré que leur ensemble, ne résolvait pas les problèmes de l'Europe occidentale. Il n'est pas surprenant qu'il en soit ainsi. Chaque pays participant a élaboré indépendamment des autres son programme sans connaître pleinement la teneur de ceux des autres. Chacun des programmes, considéré isolément, semble contribuer à résoudre les problèmes particuliers du pays dont il émane. Seule la confrontation a fait apparaître les incompatibilités et il est devenu évident, que des modifications devraient être apportées aux programmes.
- 14. Ce rapport est consacré à la présentation et à l'analyse des programmes nationaux et à l'examen des problèmes soulevés par leur rapprochement. Fondé de bout en bout sur ces programmes, il traite de l'activité économique, de la production, des échanges et des paiements. Des estimations portant sur l'avenir sont toujours incertaines; elles ne peuvent être considérées comme les données statistiques d'un problème, mais sont au plus comme des indications sur son ordre de grandeur. De plus, il ne faut pas oublier que les différents programmes nationaux contiennent différentes sortes d'estimations. Certaines sont l'expression statistique d'une politique gouvernementale arrêtée, mais beaucoup, relatives à des secteurs économiques où les gouvernements ne peuvent ou ne veulent intervenir activement, ne sont guère que des prévisions.

Troisième Etape: Plans d'action

- 15. Ce rapport servira de base aux travaux de l'Organisation lors de l'étape suivante. Au cours des premiers mois de 1949, les pays participants mettront au point des plans d'action pour la solution des problèmes importants qui sont apparus. Ceci entraînera des modifications des programmes nationaux; quelques-unes de ces modifications nécessiteront des mesures qui devront être prises par les différents gouvernements à la lumière de ce rapport. D'autres encore exigeront une étude détaillée au sein de l'Organisation avant qu'une solution puisse être trouvée.
- 16. L'examen détaillé des programmes nationaux auquel l'Organisation a pu procéder lui a permis de pousser son analyse des problèmes de l'Europe occidentale plus loin que les pays membres n'avaient pu le faire lors de l'établissement du rapport de Paris, en 1947. A ce moment-là, ces problèmes étaient considérés comme dus surtout à la guerre. Depuis lors, l'Europe a fait des progrès considérables. Des difficultés temporaires, consécutives à la guerre, ont été en grande partie surmontées. Mais, en même temps, la compréhension des problèmes s'est approfondie et il apparaît à présent que, déjà avant la guerre, la situation de l'Europe, dans l'économie mondiale, était affaiblie. Le mal étant plus profondément enraciné qu'on ne l'estimait tout d'abord, la solution de certains problèmes en est d'autant plus ardue et par suite plus lente.
- 17. L'Organisation étendra donc le champ de son activité afin de s'attaquer aux problèmes qui ne pouvaient



faire l'objet d'un examen efficace avant qu'une vue d'ensemble ne se dégageât des programmes nationaux. Ces programmes comportent entre autres :

- les incidences possibles, sur le volume de la production et les prix de revient, d'une intégration plus poussée des économies nationales;
- les résultats favorables que pourront avoir, au-delà de 1952, les efforts actuellement envisagés dans le domaine de la production et des exportations;
- les grandes lignes de l'évolution économique, après 1952;
- l'expansion que pourra prendre l'économie mondiale et notamment l'économie européenne si les pays participants et les autres principaux groupes économiques du monde adoptent des politiques adéquates.

Nature et portée du Rapport

- 18. Il convient de souligner que ce rapport n'est pas un programme commun de relèvement européen; toutefois, il dérive d'une période de coopération active sans précédent connu dans les relations économiques entre quelque groupe que ce soit d'Etats indépendants. Les programmes nationaux présentés à l'Organisation donnent un tableau plus complet qu'il n'en avait jamais été fourni, des plans, des intentions et des prévisions de chaque nation. Chacun de ces programmes a fait l'objet d'un examen détaillé de la part des divers Comités de l'Organisation. Les représentants nationaux se sont vu poser par leurs collègues des questions précises touchant à l'essence même de la politique économique de leur pays. Grâce à cette confrontation, l'Organisation est parvenue à dégager d'une façon plus complète que nul n'avait été en mesure de le faire auparavant, les problèmes vitaux de l'Europe. Elle se trouve de ce fait, beaucoup mieux armée pour aborder la tâche qui lui incombe dans l'avenir immédiat : l'élaboration d'un programme commun de relèvement de l'Europe.
- 19. Cette analyse et l'exposé des problèmes qu'elle soulève attirent spécialement l'attention à la fois sur l'importance des efforts nationaux et sur le danger que présenterait la poursuite isolée par chaque pays participant des objectifs qu'il s'est assignés; de graves difficultés pourraient s'ensuivre pour chacun et pour l'ensemble des pays participants. A la lumière de ce rapport, les pays participants voudront sans doute tenir compte des effets qu'aurait le maintien de leurs programmes particuliers sur l'ensemble des autres pays participants et sur certains d'entre eux. Tout en faisant sur le plan national les immenses efforts requis, ils devront prendre les mesures de coordination indispensables pour assurer la viabilité de l'Europe occidentale et, par conséquent, celle de chacun des pays participants. Ainsi le rapport est une étape importante de la procédure empirique suivie par l'Organisation pour élaborer un programme commun de relèvement.

Chapitre 2

Origine des problèmes économiques de l'Europe occidentale

20. L'Europe occidentale est un région fortement peuplée. Sa population est presque double de celle des Etats-Unis pour une superficie moitié moindre. Cette masse de population s'est constituée au cours des 150 dernières années pendant lesquelles l'Europe occidentale a été l'usine du monde. A la fin du XIX^e siècle, alors que la population européenne ne représentait que le dixième de la population du globe, près des neuf dixièmes des exportations mondiales de produits manufacturés à destination des pays non industrialisés venaient d'Europe. Ces exportations permettaient à l'Europe occidentale de régler l'importation des denrées alimentaires qu'elle ne pouvait produire en quantité suffisante sur un territoire aussi restreint, ainsi que nombre de matières premières, telles que le pétrole, qu'elle possédait en quantités négligeables ou inférieures à ses besoins.



 $[\dots]$

Conséquences de la guerre

- 34. La guerre a détruit cet équilibre. Elle a temporairement coupé les pays de l'Europe occidentale de leurs marchés traditionnels. La main-d'œuvre et la capacité de production ont été absorbées par les exigences de la guerre. Une grande partie du tonnage maritime a été perdue. Les courants touristiques ont été interrompus. De vastes régions de l'Europe centrale et orientale et de l'Extrême-Orient, autrefois fournisseurs et clients des pays participants, ont été bouleversées par la guerre et la révolution. Ces conséquences ont été exposées en détail dans le Rapport du Comité de Coopération Economique Européenne, en septembre 1947.
- 35. L'inflation est également l'une des séquelles de la guerre. Il était inévitable que les demandes des consommateurs et de l'industrie, désireux de se procurer les produits et l'équipement dont ils avaient été privés pendant six ans, joints aux demandes des gouvernements, anormalement élevées à la suite de la guerre, dépassent les ressources limitées disponibles durant les années qui ont immédiatement suivi la fin des hostilités. A la suite de la politique financière qui a prévalu pendant la guerre, il était également inévitable que ces demandes fussent soutenues par un pouvoir d'achat important. Cet excédent de la demande sur l'offre a considérablement aggravé les difficultés de l'Europe occidentale. De maintes façons, il a entraîné une réduction de la productivité et a rendu plus pressants les problèmes extérieurs des pays participants, en gonflant la demande d'importations et en réduisant les exportations.
- 36. Certaines de ces difficultés nées de la guerre peuvent être surmontées et sont en voie de l'être. Dans certains domaines, le rétablissement sera plus long, mais pourvu qu'on dispose du temps nécessaire, il se fera. De grands progrès ont déjà été accomplis depuis l'été 1945, époque où l'industrie, les transports et l'agriculture de l'Europe occidentale étaient complètement désorganisés. Nombre de pays, de même, ont poussé très loin la lutte contre l'inflation.
- 37. Mais des changements d'un caractère plus permanent et toujours plus profond apparaissent chaque jour davantage. Le revenu net des investissements, qui payait le cinquième des importations de l'Europe occidentale dans les années qui ont précédé la guerre, a disparu en grande partie et ne pourra être retrouvé avant très longtemps. Ceci représente une perte de plus de un milliard de dollars par an. La situation du Royaume-Uni, en particulier, a subi une altération importante comme il est exposé au Chapitre 5. Les modifications de frontières, de population et de structure économique du monde extérieur, ont toutes des effets durables.
- 38. Les changements intervenus depuis la guerre, dans les relations entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale, ont eu de graves répercussions. En premier lieu, de nombreux pays d'Europe occidentale qui, auparavant, comptaient sur l'Europe orientale pour leur approvisionnement en certains produits, n'ont plus été en mesure de les obtenir dans les mêmes quantités qu'avant la guerre ou avec la même régularité. En second lieu, ces modifications ont eu des répercussions très particulières sur l'économie allemande. Avant 1939, l'Allemagne se procurait dans l'Est européen une grande partie de ses produits alimentaires. Elle avait créé d'importants échanges, non seulement entre les régions industrielles de l'Ouest et du Centre de l'Europe et ses provinces orientales, mais également avec ses voisins dont elle absorbait les excédents de produits alimentaires et de matières premières. La séparation intervenue entre l'Allemagne occidentale et ses anciennes sources d'approvisionnement, ainsi que l'accroissement considérable enregistré dans la population des trois zones occidentales, l'ont rendue, pour le moment du moins, tributaire davantage encore de l'hémisphère occidental et des autres pays producteurs non-européens. En même temps, l'appauvrissement de l'Allemagne et la nécessité plus grande dans laquelle elle se trouve d'affecter ses recettes extérieures à l'achat de denrées alimentaires et de matières premières essentielles, ont privé un grand nombre de pays de l'Europe occidentale de leur meilleur marché et ont restreint leurs possibilités de tirer des revenus des échanges invisibles.
- 39. En second lieu, même si l'on ne tient pas compte du déplacement d'une partie importante de la



population allemande vers l'Ouest, on constate que l'effectif total de la population de l'Europe occidentale a considérablement augmenté. En 1948, pour l'ensemble des pays participants, cette augmentation avait atteint 8 % environ. En temps normal, l'équipement d'un pays — ses habitations, ses écoles et ses hôpitaux, ses services publics et ses installations industrielles — s'adapte progressivement aux fluctuations démographiques. En plus des sérieux retards dus à la guerre dans l'entretien et le renouvellement des équipements, l'une des conséquences importantes des hostilités a été d'interrompre ce processus d'adaptation et de provoquer, dans de nombreux pays, une pénurie de biens d'équipement.

- 40. Enfin la guerre a profondément transformé les rapports d'interdépendance entre les pays de l'Europe occidentale et les pays extra-européens avec lesquels ils entretenaient des relations commerciales. L'interruption des exportations, pendant la dernière guerre, comme pendant la précédente, a incité de nombreuses nations, qui étaient auparavant importatrices de produits d'Europe occidentale, à se rendre indépendantes de ces importations; la lenteur avec laquelle les exportations européennes se rétablissent paraît devoir aggraver cette tendance et lui donner un caractère plus durable. D'autre part, l'expansion industrielle du temps de guerre a élevé, de façon définitive, le niveau d'industrialisation d'un certain nombre de pays, naguère tributaires des fournitures européennes. Si cette expansion n'entraîne pas nécessairement une diminution du total des exportations de l'Europe occidentale vers ces pays, elle peut du moins, et dans l'immédiat, intensifier la concurrence pour certains types de produits manufacturés.
- 41. Bien que la tâche soit devenue nettement plus difficile, il s'ouvre devant les pays participants de réelles possibilités d'élever, non seulement leur propre niveau d'activité économique, mais celui du monde entier. Les problèmes européens ne sauraient être envisagés isolément et le relèvement de l'Europe est étroitement lié à la prospérité économique du reste du monde. L'Europe occidentale doit jouer un rôle actif et sa contribution doit être substantielle. Mais ceci exige une coopération des Etats-Unis et des pays extraeuropéens qui servirait essentiellement l'intérêt commun de tous les peuples. Cette interdépendance entre l'Europe et le reste du monde est fondamentale et cette opération n'est pas seulement une nécessité pour l'Europe mais un facteur vital de l'établissement d'une saine économie mondiale. L'Europe occidentale ne peut pas faire de plans dans l'abstrait et les projets des pays non-participants doivent pleinement tenir compte de sa situation, des difficultés qu'elle doit surmonter et du rôle important qui lui revient encore à brève et à longue échéance.
- 42. En été 1945, l'industrie de l'Europe occidentale était entièrement désorganisée. La production industrielle de l'Allemagne de l'Ouest était virtuellement au point mort. Celle de la France et des pays du Bénélux ne représentait plus que 30 à 40 % de l'activité d'avant-guerre. La production de la Grande-Bretagne était également bien inférieure à celle d'avant 1939. Des progrès remarquables ont été enregistrés au cours des trois dernières années. Entre le milieu de 1945 et le milieu de 1948, la production industrielle des pays du Bénélux a plus que triplé; celle de la France est devenue deux fois et demie plus importante. La production industrielle de la Bizone avait presque atteint, en octobre 1948, les deux tiers de son niveau de 1938. Au Royaume-Uni, au deuxième trimestre de 1948, elle excédait de 30 % le niveau de 1938.
- 43. [...] Vers le deuxième trimestre de 1948, la production industrielle totale des pays membres de l'O.E.C.E. avait retrouvé le niveau d'avant-guerre. Dans les principaux pays industriels, à l'exception de l'Allemagne, elle le dépassait de 17 %. Ce relèvement s'est opéré à un rythme plus rapide qu'au lendemain de la première guerre mondiale, bien que les destructions aient été plus importantes. En effet, l'Europe avait alors mis sept ans à retrouver le niveau de 1913.
- 44. Si les progrès ont été plus lents dans l'agriculture, ils n'en ont pas été moins frappants. Au cours de la première année de paix, la production agricole de l'Europe occidentale représentait à peine plus de 70 % de celle d'avant-guerre. L'année suivante, 1946-47, elle est remontée à 80 %. Après un sérieux recul dû à la mauvaise récolte de 1947, la production a marqué un nouveau progrès en 1918 sans toutefois retrouver le niveau d'avant-guerre; la production de céréales, en particulier, reste inférieure de 10 à 15 % à celle d'avant-guerre, alors que la population a augmenté de près d'un dixième.
- 45. La guerre a causé des dommages considérables à l'habitat et aux transports de l'Europe occidentale. Dans ce domaine également, un important relèvement a été constaté. Dans la première moitié de 1948, le trafic



ferroviaire de dix pays participants a atteint 150 % environ de celui de 1938. Des millions d'habitations ont été remises en état, et on peut évaluer à un million les nouvelles constructions. Mais il reste encore beaucoup à faire avant que le problème du logement ne soit résolu.

- 46. A la fin de la guerre, les échanges commerciaux entre les pays de l'Europe occidentale étaient très limités. Les exportations de la plupart de ces pays à destination du reste du monde étaient négligeables. Un relèvement remarquable s'est produit dans ce domaine également. Vers le milieu de 1948, le total des échanges entre les pays participants avait atteint 85 % environ du niveau de 1938; les exportations à destination du reste du monde représentaient à peu près 80 % de celles d'avant-guerre.
- 47. En dépit de ce progrès, un déficit important subsiste à l'égard du reste du monde et, en particulier, à l'égard de l'Amérique du Nord. Ce déficit est en voie de réduction, mais l'Europe occidentale ne paye encore que la moitié de ses importations en provenance du reste du monde. C'est là le problème fondamental exposé par le présent rapport.
- 48. L'adaptation de l'Europe à ces profondes transformations de structure en est encore à ses débuts. De grands efforts ont été faits pour remettre la machine en marche après les bouleversements apportés par la guerre; l'œuvre accomplie en Europe occidentale dépasse de loin les résultats obtenus après 1918. Toutefois, ainsi que le démontrent les chapitres suivants, la tâche à laquelle doit faire face l'Europe occidentale reste immense.

Chapitre 3

Le problème de la production

49. Les programmes nationaux soumis à l'Organisation sont tous essentiellement fondés sur des prévisions relatives à la production des différents secteurs économiques et au montant des investissements qu'exige ce volume de production. Ces programmes indiquent sur quels points chaque pays entend faire porter son effort principal. La nature de ces prévisions varie sensiblement selon les pays. Ces programmes sont destinés à favoriser l'exécution de la politique arrêtée en commun, afin de permettre à l'Europe de couvrir à nouveau ses besoins. Dans tous les pays participants, certains secteurs de l'économie sont soumis à la gestion de l'Etat ou à son contrôle; les prévisions de production reflètent alors les intentions des autorités de contrôle. Il n'en est pas moins vrai qu'en Europe l'initiative privée commande la majeure partie de l'activité économique, dans une mesure variable, mais, dans tous les cas, essentielle. Dans ces domaines, les prévisions doivent être jugées avec plus de prudence que dans les autres, les Gouvernements n'ayant pas au même degré le pouvoir de commander leur réalisation.

[....]

Produits pétroliers

58. Il est prévu dans les programmes que la consommation de produits pétroliers sera plus du double de celle d'avant la guerre. Cette estimation soulève des questions importantes; en particulier, est-il sage de développer la consommation de pétrole importé en vue d'économiser du charbon ? Il est prématuré, à ce stade, de faire des recommandations sur le rapport charbon-pétrole. On ne peut considérer comme produits de remplacement du charbon que le fuel-oil et le gas-oil. Si l'on veut réaliser un développement de l'agriculture et des transports routiers, il faudra augmenter la consommation des huiles légères. La proportion que représente l'utilisation touristique de l'essence auto est faible. En outre, pour des raisons techniques, au stade du raffinage, l'augmentation du volume des produits pétroliers légers s'accompagne inévitablement d'un accroissement correspondant des produits lourds. La politique de l'utilisation optima du charbon et du pétrole sera étudiée au cours de l'examen plus approfondi des programmes de relèvement, lorsque des renseignements suffisants pourront être obtenus sur les niveaux de consommation de chacun des produits pétroliers.



- 59. Les pays participants se proposent de raffiner eux-mêmes 80 % de leurs besoins en produits pétroliers contre 40 % avant la guerre, ce qui se traduira non seulement par une économie sensible de devises étrangères, mais aussi par la possibilité de créer de nouvelles industries auxiliaires.
- 60. La production de pétrole brut de l'Europe occidentale est très inférieure aux besoins de consommation. Des gisements sont en exploitation aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche et dans le Royaume-Uni. On effectue des prospections en France, en Italie et en Turquie, dans toutes les régions où les études géologiques et géophysiques révèlent la présence possible de pétrole; des sondages ont permis de découvrir des nappes importantes de gaz naturel en France, ainsi que des champs pétrolifères en Turquie où trois puits sont signalés comme ayant une production d'environ 150 tonnes par jour.
- 61. Les territoires d'outre-mer, et principalement ceux d'Extrême-Orient, produisaient, avant la guerre, des quantités importantes de pétrole. Les destructions dues à la guerre, ont paralysé de nombreuses installations, qui n'ont pu être toutes remises en service. La prospection se poursuit activement dans toutes les régions, en particulier dans les territoires d'outre-mer français et portugais, et de nouveaux et importants gisements ont été mis en exploitation, notamment dans le Bornéo septentrional. En Angola, on a relevé la présence d'asphalte naturel en quantités commercialisables.
- 62. La production de combustibles de remplacement n'a pas progressé de façon sensible. L'augmentation de la production de coke métallurgique contribuera à augmenter les disponibilités en benzol, dont une partie pourra être utilisée comme carburant pour moteurs. Même si la production synthétique d'essence à partir du lignite qui est à l'étude dans certains pays se révélait possible du point de vue économique, elle ne saurait prendre suivant les prévisions des programmes, une ampleur suffisante pour affecter la consommation de produits pétroliers.
- 63. Le gaz naturel ne joue qu'un rôle négligeable dans l'économie des pays participants. Seule, la France mentionne cette source d'énergie dans son programme, mais, même dans ce cas, celle-ci ne représente pas plus de 0,6 % du potentiel total d'énergie disponible.
- 64. Le gaz, et particulièrement le gaz des hauts fourneaux et le gaz de cokerie, est transporté dans certains cas d'un pays à un autre. Bien que les quantités en cause soient importantes, elles ne forment qu'une portion infinitésimale du bilan énergétique total des pays intéressés. Il est possible que, dans un proche avenir, ces transports de gaz prennent plus d'extension et constituent ainsi un nouvel exemple intéressant de coopération internationale analogue à celle envisagée dans le domaine de l'électricité.

Energie électrique

- 65. En dépit du très grand accroissement prévu de la production électrique, les quantités disponibles d'énergie resteront en 1952-53 probablement inférieures à la demande et le déficit prévu sera de 4,5 millions de kw. Les conséquences de cette pénurie affecteront la consommation plutôt que la production. Toutefois, des répercussions sérieuses seraient enregistrées si les objectifs de production d'énergie, visés par les programmes nationaux, n'étaient pas atteints. En conséquence, les pays participants ont préparé un projet de construction de nouvelles centrales qui viendront s'ajouter à celles que signalent déjà les programmes nationaux. Leur capacité totale serait de l'ordre de 8 millions de kw ou 29 milliards de kwh. Sur cette capacité, 3 millions de kw ou 9 milliards de kwh proviendraient de centrales « internationales », le courant produit dans un pays étant fourni à un ou plusieurs pays voisins. Dans son ensemble, ce programme exigerait des investissements évalués à quelque 2 milliards de dollars, dont 800 millions pour les centrales internationales. Ces investissements seraient effectués, en majeure partie, en devises européennes. L'exécution de tout ou partie du projet impliquera l'abandon d'autres projets figurant aux programmes nationaux. Ces derniers devront donc être réexaminés très soigneusement.
- 66. La production d'énergie électrique sera insuffisante, dans la plupart des pays participants, jusqu'en 1952 et le demeurera vraisemblablement au delà de cette date. Bien que cette insuffisance ne doive pas nécessairement affecter gravement la production industrielle envisagée actuellement, un développement de



la production d'énergie permettrait toutefois une production accrue d'aluminium, de ferro-alliages et de carbures. Mais si les programmes relatifs à l'électricité ne sont pas réalisés ou si leur exécution est retardée, la production industrielle prévue sera sérieusement réduite.

Minerais et métaux

67. Comme celle de l'électricité, la production des métaux et des minerais est un des facteurs principaux de l'activité économique. Elle est, toutefois, plus directement liée aux programmes d'équipement et aux investissements; l'effort entrepris dans ce domaine paraît ici légèrement plus marqué, comme le révèlent les chiffres de production de l'acier et de l'aluminium ainsi que l'accroissement de la production des minerais dans les territoires d'outre-mer.

Acier

- 68. La production de l'acier risque d'être compromise par la limitation des approvisionnements en minerais de fer riches, en coke et en ferraille. On envisage d'accroître d'environ un tiers la production en minerais de fer à haute teneur dans les pays participants et les territoires d'outre-mer, pendant la période 1948-53. Mais ces augmentations pourraient être encore insuffisantes. Dans la sidérurgie, on envisage un accroissement rapide de la production des laminés plats (tôles fortes, tôles fines et fer-blanc) plutôt que celle des autres catégories de produits finis.
- 69. Des efforts entrepris récemment pour accroître les approvisionnements de coke métallurgique ont donné d'excellents résultats et il apparaît qu'une quantité suffisante de coke pourrait être disponible, dans l'avenir, pour l'industrie métallurgique. Mais la marge entre la demande et l'offre est très faible. Eu égard à l'importance capitale de l'acier pour l'ensemble des programmes de production dans l'industrie, l'agriculture et les transports, les disponibilités en coke devront être suivies attentivement.

Métaux non-ferreux

- 70. En général, la pénurie de métaux non-ferreux continuera à se faire sentir. En particulier, on peut se demander si les minerais de plomb et de zinc seront disponibles en quantités suffisantes pour permettre la production envisagée. Cette pénurie entraînera une demande croissante de métaux non-ferreux dans l'hémisphère occidental. Les disponibilités en cuivre, dans les pays participants et leurs territoires d'outremer, seront insuffisantes, et de fortes importations de l'hémisphère occidental seront nécessaires pour assurer l'exécution des programmes actuels. Il n'est toutefois pas encore certain que ces métaux puissent y être obtenus en quantité suffisante.
- 71. L'aluminium tend à remplacer le cuivre et parfois l'acier, tandis que le cuivre remplace le plomb dont l'emploi est plus onéreux et les approvisionnements plus restreints.
- 72. L'exécution des programmes de développement industriel dépendra de la mesure dans laquelle les industries de transformation recevront les approvisionnements en métaux qui figurent au tableau précédent.

Industries mécaniques

73. Le développement des industries de transformation est constant et rapide. En 1952-53, la production prévue dans les industries électriques et mécaniques doit atteindre 145 % du niveau d'avant-guerre. Pour les machines-outils, qui constituent pour ces industries l'équipement de base, l'augmentation atteindra 39 %; elle sera de 80 % pour les véhicules lourds, et plus marquée encore pour les machines agricoles; la production de tracteurs sera neuf fois plus grande qu'avant-guerre. Un grand effort a été accompli dans les industries mécaniques légères produisant certains matériels des plus rares après la guerre, comme de fil émaillé, les



roulements à billes et les petits moteurs électriques. Cet effort porte ses fruits et permettra, dans un proche avenir, de satisfaire toutes les demandes.

74. L'augmentation est moins marquée dans le domaine des biens de consommation. C'est ainsi que la fabrication des automobiles atteindra 116 % de celle d'avant-guerre. L'accroissement est plus faible encore pour la mécanique de précision, domaine où l'Allemagne jouait autrefois un rôle prépondérant.

[....]

Transports

Transports maritimes

107. Une condition essentielle du relèvement européen est le rétablissement du matériel endommagé ou détruit par la guerre. Le Tableau 19 donne les grandes lignes de l'évolution de la marine marchande des pays participants.

108. Bien que le tonnage total doive approcher celui d'avant-guerre, les flottes non pétrolières resteront encore considérablement inférieures à leur niveau d'alors. Toutefois, il se produira un développement important de la flotte de pétroliers qui permettra de faire face aux nécessités croissantes du commerce mondial des carburants. Les nouvelles constructions, d'une part, et, d'autre part, les réductions de tonnage dues au vieillissement et aux autres pertes, conditionnent la réalisation de ces objectifs. Dans la reconstruction et la modernisation de leurs flottes de vrac sec, les pays participants concentrent leurs efforts sur la construction de types spéciaux de navires qui leur font actuellement défaut. Les flottes prévues comporteront encore un nombre important de bateaux hors d'usage.

109. Les plans de transports maritimes constituent une partie essentielle du programme.

[...]

Transports intérieurs

Chemins de fer.

110. Dans le domaine des transports intérieurs, le principal effort porte sur les chemins de fer qui constituent la base traditionnelle des transports européens. En 1948, les dommages de guerre ont été, en grande partie, réparés et la densité du réseau ferroviaire était alors de 55 kilomètres de voie par 1.000 kilomètres carrés. Cette densité paraît suffisante pour les besoins économiques des principaux pays participants. En conséquence, les programmes de relèvement des pays participants ne prévoient pas, en général, l'extension du réseau ferroviaire, mais se préoccupent plutôt d'améliorer les installations existantes afin d'en accroître la capacité. Les chemins de fer turcs constituent une exception notable, car ils envisagent l'extension du réseau à raison de 250 km. de voie par an. Dans presque tous les pays, les programmes envisagent une augmentation du poids des rails, une modernisation des gares de triage dont le nombre sera accru, et une amélioration de la signalisation.

- 111. Plusieurs pays se proposent d'intensifier l'électrification dans toute la mesure où elle est financièrement possible; on compte qu'il en résultera une économie de charbon de l'ordre de 10 millions de tonnes, qui aura pour contrepartie une augmentation de 6 milliards de kw de la consommation d'énergie électrique. On évalue à un milliard de dollars le total des investissements envisagés pour la période de quatre ans.
- 112. En 1948, le parc des locomotives des pays participants était encore de 7 % inférieur à ce qu'il était en 1938, et le parc des wagons de marchandises inférieur de 10 % au chiffre d'avant-guerre. Même en tenant compte du programme de constructions nouvelles, il s'avère qu'en 1952 le parc total sera à peine égal à ce



qu'il était en 1938; néanmoins, l'amélioration des méthodes de gestion permettra, malgré un matériel roulant réduit, un trafic plus important qu'avant-guerre. De fait, en 1948, le trafic ferroviaire européen dépassait déjà celui d'avant-guerre. D'une manière générale, il semble que les chemins de fer seront en mesure d'assurer les transports qu'exigera l'accroissement prévu de la production agricole et industrielle.

Routes et véhicules routiers.

113. En 1952, le parc des camions des pays participants sera accru d'un million d'unités. L'industrie automobile européenne a déjà réalisé des progrès considérables et sera en mesure, en 1952-53, de faire face aux besoins des pays participants. La plupart d'entre eux font un sérieux effort en vue d'améliorer, au cours des prochaines années, l'état du réseau routier, qui a beaucoup souffert du marque d'entretien pendant la guerre. Certains pays, notamment la Turquie et la Suède, n'ont pas un réseau routier suffisant pour leurs besoins et ont préparé un programme de constructions de routes nouvelles. La Commission Economique Européenne à Genève a établi une Convention relative au mouvement international de marchandises par route, et notamment aux formalités de passage de frontières, ainsi qu'aux questions d'assurances, etc... Les résultats déjà obtenus dans ce domaine autorisent les meilleurs espoirs quant aux résultats des travaux sur le développement des transports routiers internationaux.

Transports par voies navigables.

114. La remise en état des voies navigables intérieures des flottilles fluviales endommagées pendant la guerre a fait de grands progrès. Actuellement, la navigation sur le Rhin, voie navigable la plus importante de l'Europe occidentale, a repris d'une façon satisfaisante. L'expédition par mer des marchandises en provenance de l'Allemagne occidentale reprend maintenant, dans une mesure appréciable, son acheminement traditionnel via Rotterdam et Anvers.

[...]

Conditions nécessaires à la réalisation de ces programmes

124. Les programmes industriel, agricole et de transport exposés dans les paragraphes précédents de ce chapitre sont ambitieux. On évalue à 30 % environ, par rapport au niveau actuel, l'accroissement de la production industrielle et agricole, soit 7 % par an au lieu de 3 % seulement en temps normal. Bien qu'il y ait eu des précédents, une telle majoration annuelle ne sera pas aisément atteinte en quatre ans.

125. Ce programme est-il réaliste ? Un taux d'accroissement de cet ordre peut-il être maintenu en temps de paix ?

[...]

Matières premières et énergie

127. Depuis la fin de la guerre, tant l'industrie que les transports et l'agriculture, ont été entravés par la pénurie de matière premières, de combustibles et d'énergie. Certaines de ces insuffisances ont été provoquées par la lenteur du rétablissement, en Europe, de certains secteurs ayant une importance vitale pour l'ensemble de l'économie, par exemple l'industrie charbonnière. Certaines ont surgi de la pénurie mondiale de marchandises qui doivent être importées en Europe, telles que les métaux non-ferreux, et, durant l'immédiat après-guerre, le caoutchouc. Certaines sont dues à l'incapacité des pays participants de financer les importations essentielles.

128. Plusieurs de ces insuffisances ont actuellement disparu ou ont cessé d'être critiques. La production européenne de marchandises demandées par l'industrie est maintenant beaucoup mieux équilibrée et la généreuse assistance des Etats-Unis a permis aux pays participants d'acheter dans le reste du monde les fournitures dont ils ont le plus besoin. Mais certaines déficiences persisteront vraisemblablement encore



pendant les trois prochaines années et demie, et peut-être pour une période plus longue. Les plus importantes concerneront certains métaux non-ferreux et les bois. Une pénurie d'acier, de coke, de laine et d'engrais pourrait aussi se faire sentir temporairement dans plusieurs pays. De plus, il y aura peut-être également une pénurie de ferraille et de minerais de fer, de tôles magnétiques, de pâte à papier notamment de pâtes textiles et de porcelaine technique, mais il ne sera pas trop difficile d'y remédier.

- 129. D'une façon générale, on peut donc conclure que l'approvisionnement réel de denrées alimentaires et de matières premières sera probablement suffisant, à quelques exceptions près, pour permettre l'exécution de l'ensemble des programmes de production. Certains programmes peuvent être considérés comme déficients en cette matière, mais ces faiblesses n'affecteront probablement pas leurs objectifs principaux. On examinera plus loin dans ce rapport si les pays participants auront, en fait, les moyens de financer ces importations.
- 130. La plupart des programmes nationaux ont été élaborés de manière à réaliser le plein emploi de la main-d'œuvre qui sera disponible dans chaque pays. Le plus souvent, un excédent de main-d'œuvre est peu probable ou improbable. Les principales exceptions se trouvent en Italie, en Allemagne occidentale et parmi les personnes déplacées. Dans chacun de ces cas, il est vraisemblable qu'il y aura un excédent de main-d'œuvre qui ne sera pas absorbé totalement par les programmes nationaux tels qu'ils ont été établis.
- 131. Les pays participants ont pu, depuis la guerre, combler certains de leurs besoins en main-d'œuvre, plus particulièrement dans les industries qui ont été à court de personnel, grâce à l'immigration. Environ 600.000 travailleurs ont été absorbés.
- 132. La plupart des pays participants estiment qu'ils ont actuellement atteint le nombre-limite de travailleurs étrangers qu'ils peuvent employer et loger.
- 133. L'Organisation a l'intention d'examiner ce problème ultérieurement, car il apparaît qu'il existe des pays où les programmes pourraient être plus aisément atteints par l'absorption d'une partie du surplus de main-d'œuvre.

Capacité de production

- 134. Dans certains secteurs, la capacité de production nécessaire existe déjà. En fait, dans certains secteurs industriels, comme celui du finissage de l'acier, une partie de la capacité n'est pas utilisée actuellement, et il sera peut-être possible de l'employer à nouveau dès que les fournitures en matières premières se trouveront disponibles; ceci est particulièrement vrai pour l'Allemagne occidentale. La marge de capacité de production n'est pas facile à estimer. Dans certains cas, le niveau de production, dans les années qui ont immédiatement précédé la guerre, était considérablement inférieur à ce qu'il avait été pendant la période de prospérité 1928-30. Le surplus de capacité qui, dans son état actuel, est susceptible d'être remis en activité, n'est pas exactement connu.
- 135. En de nombreux secteurs, cependant, les programmes de production ne pourront être réalisés sans des investissements considérables. De tels investissements seront nécessaires en partie pour augmenter la capacité de production des industries européennes traditionnelles, en partie pour créer une nouvelle capacité dans les secteurs où la production européenne a été faible jusqu'ici, en partie enfin pour moderniser l'équipement dans les secteurs où la capacité existante est assurée par du matériel ancien.
- 136. L'accroissement de la capacité ou la modernisation de l'équipement a été envisagé, particulièrement dans les industries dont la production est inférieure à la demande. Les plus importantes de celles-ci sont l'industrie houillère, la sidérurgie, l'électricité, le raffinage du pétrole et l'outillage agricole. Des investissements ont également été projetés dans l'industrie chimique et dans la construction mécanique. Finalement, des investissements substantiels ont été prévus pour les territoires d'outre-mer.
- 137. Le problème des relations entre l'ampleur des programmes d'investissements et les ressources nationales sera traité au Chapitre 6. Celui-ci montrera que les ressources disponibles pour les



investissements seront probablement inférieures aux besoins de l'Europe. Pour cette raison, il est souhaitable que les disponibilités limitées en équipement spécialisé et en matières premières soient utilisées dans les industries où le rendement sera vraisemblablement le plus grand et le coût le plus faible; il est souhaitable également que les investissements soient proportionnés à l'importance probable des marchés en Europe et dans le reste du monde. En outre, il serait bon que les programmes nationaux d'investissements soient à nouveau étudiés et coordonnés en vue de découvrir et de déconseiller les plans nouveaux de production qui n'entraîneraient pas l'utilisation la plus efficace des ressources de l'Europe.

Productivité

- 138. La réalisation des programmes nationaux est conditionnée par une augmentation d'environ 15 % du rendement horaire individuel pendant les quatre prochaines années. Ceci est une hypothèse hardie. Or aucune autre hypothèse ne présente plus d'importance que celle-là. L'augmentation prévue du rendement horaire exigera le plus grand effort de tous les peuples de l'Europe occidentale. Il est toutefois douteux qu'elle puisse être intégralement obtenue en une période de 3 ans et demi. En conséquence, aucun effort ne devra être épargné pour obtenir une augmentation aussi importante que possible.
- 139. Si cette hypothèse n'est pas réalisée, les pays ne peuvent essayer d'atteindre les objectifs de production indiqués dans leurs programmes que par une augmentation de la durée du travail ou du volume de la main-d'œuvre employée dans les secteurs vitaux de leurs économies. Cette dernière éventualité entraînerait soit la réduction du nombre des travailleurs employés dans d'autres secteurs, tels que la distribution et autres services, soit l'emploi dans l'industrie d'une proportion plus élevée de la population, soit encore en renforçant l'immigration des travailleurs provenant des pays à population excédentaire, ce qui suppose l'établissement préalable de conditions de logement favorables et des disponibilités plus grandes de produits alimentaires et autres biens de consommation.
- 140. La plupart des pays participants font actuellement de grands efforts pour augmenter la productivité par des améliorations techniques. En premier lieu, la recherche industrielle et agricole est encouragée et sera encore développée par l'établissement de centres de recherches et de stations expérimentales.
- 141. En second lieu, des procédés techniques sont importés de l'étranger, en particulier de l'Amérique. De nombreux industriels ont commencé depuis la guerre à utiliser des brevets américains.
- 142. En troisième lieu, la connaissance des méthodes modernes d'organisation du travail est actuellement vulgarisée par des centres de préparation aux affaires, par des plans d'apprentissage technique et par des voyages d'études dans les pays participants ou aux Etats-Unis, tels que ceux envisagés par l'O.E.C.E. pour les ingénieurs électriciens. En particulier, une Commission Anglo-Américaine a récemment été instituée pour étudier de concert les possibilités d'accroissement de la productivité britannique.
- 143. Enfin, il est essentiel de ne pas négliger l'éventualité de l'effet stimulant qu'aurait sur le rendement la possibilité pour les travailleurs d'affecter intégralement leur salaire à l'achat des biens de consommation dont ils ont besoin.
- 144. On a pensé que les échanges d'information sur les résultats de la recherche dans certaines industries accéléreraient le développement de la productivité. Il y a déjà un exemple de cette forme de coopération internationale en ce qui concerne la sécurité dans les mines. La F.A.O. et d'autres organisations internationales facilitent déjà une coopération du même ordre dans diverses sphères de la technique agricole; l'O.E.C.E. examine dans quelle mesure elle pourra contribuer au développement de cet effort parmi les pays participants. Il conviendrait d'examiner si une coopération similaire pourrait être de quelque valeur dans les industries du fer et de l'acier, dans le domaine de la production de l'énergie et dans certaines industries textiles, chimiques et de construction mécanique. Les possibilités de réalisation dans ce domaine sont toutefois limitées. La recherche industrielle incombe, pour une grande part, à l'industrie privée. Les profits qu'elle en retire en constituent l'élément moteur.



Conclusion

145. Certaines conclusions générales peuvent être tirées de ce tour d'horizon des programmes de production. Tandis que les objectifs de production fixés sont individuellement réalisables, il est douteux qu'ils puissent tous être atteints dans un délai aussi court que trois ans et demi. Il demeure en outre certaines incertitudes qui devront être résolues par une étude ultérieure dans le cadre de l'Organisation. Il n'est pas cependant possible d'affirmer que les programmes soient en eux-mêmes cohérents, c'est-à-dire que les ressources en équipement et en énergie correspondent suffisamment aux rendements industriels envisagés. Quelques ajustements peuvent se révéler nécessaires. D'autre part, bien que les programmes semblent dans leur ensemble trop optimistes, certains de leurs objectifs apparaissent, par contre, insuffisants.

146. Dans ce chapitre, l'examen des programmes de production a été fait essentiellement en fonction de la limitation pratique des approvisionnements, des obstacles mis à leur exécution, et des moyens de les surmonter. Avant de porter sur eux un jugement de valeur, il sera nécessaire d'examiner à nouveau si les investissements proposés sont financièrement praticables et s'il sera possible en 1952-53 de payer les approvisionnements de matières premières desquels dépendra le niveau d'activité économique fixé. Ces possibilités seront étudiées dans le chapitre suivant.

147. Au cours des trois années et demie à venir, l'effort de production sera vain si un large volume d'importations de matières premières, de produits alimentaires, et d'aliments du bétail dont il dépend ne peut être financé. Le maintien de l'aide américaine pendant cette période est l'hypothèse de base sur laquelle ces programmes ont été étudiés. Il sera nécessaire également d'examiner les effets possibles de l'accroissement de la coopération en Europe sur les programmes généraux de production des différents pays participants.

[...]

Possibilités d'accroissement des échanges intra-européens

305. Le problème des échanges intra-européens à la fois pour les biens essentiels et les biens moins essentiels a fait l'objet de longues discussions au sein de l'Organisation. On pense qu'une solution satisfaisante peut affecter d'une manière significative la structure et le développement des programmes nationaux aussi bien que le caractère de tout accord commercial ou financier qui pourrait être négocié. Une telle solution étendra son influence non seulement sur les pays participants mais aussi sur d'autres pays non-participants de la zone sterling.

306. La première occasion d'accroître le volume des échanges intra-européens réside dans la production en Europe de quantités supplémentaires de produits essentiels et de base destinés à être vendus aux autres pays participants. De tels produits forment déjà une part extrêmement importante du commerce intra-européen actuel, et cette importance grandira certainement encore. L'Europe occidentale est capable de satisfaire la plupart de ses propres besoins en charbon et en acier. Ses industries mécaniques satisfont tous ses besoins, sauf dans quelques cas très spéciaux et limités. Peu d'importations de produits manufacturés en provenance des pays extra-européens sont nécessaires. Quelques pays tels que le Danemark et l'Irlande exportent de grandes quantités de produits alimentaires de base et d'autres prennent d'ores et déjà des dispositions pour accroître leur production en vue d'exporter vers d'autres pays participants. Assurément il est probable que certains pays projettent déjà de produire une quantité plus importante de ces articles que ne l'avaient supposé les autres pays participants lorsqu'ils ont établi leurs programmes. Ainsi, il n'a pas été tenu compte dans les programmes des autres pays de l'importance des exportations de produits agricoles prévues par la France.

307. Il y a probablement place en Europe occidentale pour une plus grande spécialisation, dans les cas où cette dernière permettrait de réduire les prix de revient et de vente grâce à un relèvement de l'échelle de la production. Dans de tels cas de spécialisation, il serait fort souhaitable de voir les échanges entre les pays participants prendre une extension importante. Pour y parvenir, il faudrait étudier les moyens de garantir, dans une mesure raisonnable, l'accès tant aux marchés qu'aux sources d'approvisionnements.

308. La mise en valeur des territoires d'outre-mer est d'une importance relative pour la constitution de



nouvelles sources d'approvisionnements dans les pays participants — ressources destinées à remplacer les importations qu'ils ne peuvent plus se permettre d'effectuer en provenance du reste du monde. Il a déjà été fait état au Chapitre 3 des projets relatifs à cette question.

- 309. L'exportation vers d'autres pays européens de produits moins essentiels et de produits de luxe a toujours été un élément important du commerce total de ces productions traditionnelles de l'Europe. Pour apprécier les bienfaits de tout courant commercial pour ces produits, certaines remarques doivent êtres prises en considération. L'importance à accorder à ces remarques variera naturellement selon les cas.
- 310. Premièrement, il est admis que la nécessité d'arrêter le déficit de la balance des paiements générale des pays participants avec le reste du monde est primordiale et particulièrement avec la zone dollar. Elle doit entraîner un effort d'exportation sans précédent vers les marchés extérieurs à l'Europe. Ceci pourrait impliquer des changements dans l'orientation traditionnelle de la production.
- 311. En second lieu, il faut se souvenir néanmoins que de telles modifications imposent un très sérieux effort à l'économie nationale, particulièrement lorsque cette économie a déjà été affaiblie ou disloquée par la guerre. Si l'on tentait de rassembler toutes ces modifications sur une trop courte période de temps, cet effort serait augmenté d'une façon disproportionnée. Dans tout pays, il y a des limites aux possibilités de ce genre. Par exemple, une réduction trop accentuée et trop rapide, dans les cas où elle serait indispensable, des activités traditionnelles qui emploient une main-d'œuvre qualifiée, se résoudrait simplement par l'abandon de ressources potentielles de grande valeur et par un affaiblissement général de l'économie. Le déplacement de travailleurs hautement qualifiés vers des industries où leurs aptitudes ne peuvent pleinement être employées, réduit leur productivité et, par conséquent, le revenu national.
- 312. En troisième lieu, il pourrait être souhaitable de substituer au maximum les fournitures européennes aux importations payables en devises fortes de biens moins essentiels. Les modifications dans la structure de la consommation peuvent être aussi importantes durant les quelques années à venir que les modifications de la structure industrielle. Ceci peut être d'une particulière importance non seulement pour économiser des devises étrangères, mais également pour éviter le gaspillage de ressources européennes. Si une réduction trop brutale de ces activités traditionnelles productrices de biens moins essentiels avait pour conséquence une perte de ressources, il vaudrait mieux maintenir leur production à un certain niveau et chercher à substituer la production européenne de biens moins essentiels aux importations similaires payables en devises fortes.
- 313. En quatrième lieu, les biens moins essentiels figurent parmi les sources les plus importantes de dollars que possède l'Europe occidentale. Dans certains cas, la possibilité d'acquérir ces dollars en quantité suffisante peut dépendre de l'existence d'un marché suffisant en Europe même où, avant la guerre, avait lieu la plus grosse part des ventes. Certaines des activités de cette sorte, particulièrement celles où la recherche de la forme, l'habileté manuelle et la haute qualité jouent un rôle important, dépendent de diverses conditions de situation, de progrès et d'encouragement qui disparaîtront vraisemblablement s'il n'existe pas de marché européen.
- 314. Enfin, presque tous les pays participants cherchent, en continuant leurs exportations de biens moins essentiels, à améliorer leur balance des paiements. Presque tous, à des degrés différents, subiraient un dommage si leurs exportations de biens moins essentiels vers le reste du monde étaient fortement réduites. Il est de leur intérêt commun de maintenir ces exportations et ils ont plus de chance d'y réussir s'ils maintiennent leurs échanges mutuels en biens moins essentiels. Pour certains pays, la disparition générale d'un tel commerce à l'intérieur de l'Europe compliquerait gravement le problème de leurs paiements intraeuropéens.
- 315. En définissant une attitude générale quant à la production et au commerce des biens moins essentiels, un équilibre doit être gardé entre ces considérations opposées. Une telle attitude doit tenir compte, d'une part, de l'urgente nécessité de concentrer les ressources sur la tâche primordiale de combler le déficit en dollars. D'autre part, elle doit tenir compte du danger qu'il y aurait à affaiblir d'une manière excessive les activités qui constituent actuellement des sources substantielles de dollars; du risque qui s'ensuivrait de



provoquer la non-utilisation des ressources potentielles de valeur; et des conséquences sociales et économiques étendues qui pourraient résulter de cette non-utilisation.

- 316. Il faudra tenir compte également des changements intervenus dans la structure de la demande depuis 1938. Les demandes de certains produits de luxe se sont trouvées réduites, du moins pour l'instant, par l'appauvrissement de l'Europe et la redistribution des revenus qui s'est produite dans de nombreux pays. D'autre part, les demandes de certains autres produits moins essentiels auront pu se trouver accrues du fait de cette même redistribution.
- 317. Tels sont les problèmes que les pays eux-mêmes, comme l'Organisation, auront à résoudre durant les prochains mois. Les programmes nationaux ont été établis par chaque pays pris isolément et, par conséquent, n'ont pas tenu pleinement compte des répercussions que peut avoir la politique d'un pays sur celle d'un autre. Ils n'ont pas toujours établi un équilibre satisfaisant entre les considérations soulignées ci-dessus. Certains programmes semblent compter trop exclusivement sur la vente des produits moins essentiels ou de luxe en Europe, d'autres peuvent avoir sous-estimé le profond changement intervenu dans la distribution des revenus sur leurs marchés traditionnels, certains enfin peuvent paraître avoir trop peu tenu compte des répercussions possibles sur d'autres pays participants. La tâche des prochains mois doit être de trouver un équilibre meilleur entre ces diverses exigences.
- 318. Il est encore une question relative au commerce intra-européen qu'il y aura lieu de résoudre avant 1952. Les soldes du commerce intra-européen dans le passé étaient réglés en devises permettant d'acheter outremer des produits alimentaires et des matières premières. Avant la guerre, la livre sterling était généralement employée. Il y a maintenant une tendance à opérer les règlements en or et en dollars. Dans les circonstances présentes, étant donné la pénurie aiguë de dollars et d'or nécessaires pour acheter des marchandises hors d'Europe, un pays peut se voir contraint de restreindre ses échanges de biens moins essentiels en Europe, s'il craint sérieusement que ce commerce l'amène à faire des paiements en dollars ou en or, et donc à diminuer ses possibilités de payer les importations de l'hémisphère occidental qui lui sont indispensables. Les conséquences que ceci peut comporter pour d'autres pays participants ont été discutées dans les paragraphes précédents.
- 319. Pour le moment, le mécanisme de paiements intra-européens décrit au Chapitre 7 constitue en grande partie, mais non intégralement, un moyen par lequel les soldes intra-européens peuvent être réglés. Mais il subsiste le risque que le niveau des échanges intra-européens soit abaissé et le commerce des produits moins essentiels sérieusement diminué, à moins qu'il ne soit possible d'établir avant la fin de l'aide américaine des moyens par lesquels ces soldes pourront être réglés sans mettre en péril l'équilibre d'un pays à l'égard du reste du monde.

Libéralisation des échanges et des paiements européens

- 320. Les objectifs que les pays participants se proposent d'atteindre dans les prochaines années sont la transférabilité des devises et la plus grande liberté possible pour les échanges intra-européens. Mais il y a un certain nombre de mesures à prendre avant que ces objectifs ne puissent être atteints. Il est indispensable que le relèvement de l'Europe soit établi sur des fondations solides. Les pays participants doivent travailler ensemble, pas à pas, car il serait désastreux qu'ils procédassent sans préparation suffisante et dans la hâte pour n'aboutir qu'au retour brutal à une situation chaotique.
- 321. Pour atteindre le double objectif de la transférabilité et de la plus grande liberté réalisable des échanges, les pays participants doivent donc s'atteler aux problèmes suivants :
- 1° Ils doivent accomplir un effort déterminé pour supprimer l'inflation et atteindre l'équilibre interne;
- 2° Ils doivent coopérer dans l'établissement de relations monétaires stables et de niveaux de prix qui permettent au commerce de progresser;
- 3° Ils doivent corriger un déséquilibre excessif dans leur commerce avec les autres pays participants et avec



tous les autres pays qui pourraient leur être associés soit dans des zones monétaires, soit par des accords de paiements. En même temps que l'Organisation adoptait le système des paiements intra-européens conçu de façon à rendre possible un volume maximum d'échanges intra-européens malgré les graves déséquilibres qui existent toujours en Europe, elle adoptait une série de principes de politique commerciale. Ces règles commerciales ont pour objet d'aider les pays participants à atteindre un équilibre économique;

- 4° Ceux-ci doivent, pris dans leur ensemble, équilibrer leur balance des paiements avec la zone dollar. Plus large sera la partie du monde associée avec les pays membres de l'O.E.C.E. dans des accords de paiement, moins le besoin de règlements en or et dollars affectera le niveau du commerce intra-européen, à condition que l'ensemble du groupe ainsi formé puisse équilibrer sa balance des paiements avec la zone dollar.
- 322. Le plan de paiements et les règles commerciales constituent les premières étapes vers la transférabilité des devises et la plus grande liberté réalisable des échanges. On prévoit qu'il sera possible de s'acheminer progressivement vers ces objectifs dans la mesure où les conditions économiques et financières s'amélioreront à la suite des mesures prises par les pays participants. Elles devront être suivies par l'examen des progrès ultérieurs à réaliser pour le développement progressif du système de paiements et pour envisager les possibilités pratiques d'action immédiate à prendre en vue de libérer les échanges intra-européens. Les gouvernements seront invités à examiner pour quels produits ils envisageraient d'établir des contingents globaux ou de recourir à un système de licences globales par catégories de produits. Cette façon de procéder peut conduire progressivement à l'abolition des restrictions.
- 323. Ainsi les échanges intra-européens pourront se développer, d'une part, grâce à l'accroissement, dans les pays participants, des productions qui permettront aux autres pays participants de réduire leurs importations en provenance d'autres sources, d'autre part, grâce à l'abolition progressive des restrictions. Tous les pays participants sont désireux d'intensifier au maximum leurs échanges mutuels de biens et de services, à condition que ceci n'entraîne pas un déséquilibre de leur balance des paiements en or et en dollars et ils sont décidés à progresser dans ce sens aussi rapidement qu'ils le pourront.

[...]

Chapitre 7

Rôle de la coopération économique dans le programme de relèvement

[...]

- 380. Depuis la signature de la Convention de Coopération Economique Européenne, les pays participants ont mis graduellement en pratique les principes qu'elle a énoncés. La détermination et le développement de l'esprit de coopération des pays participants ont fait de l'Organisation, dans le court délai de sept mois, un instrument de travail très efficace, et ceci en dépit des nombreuses difficultés que suscitaient tant les différences de structure et de conceptions des pays participants que leurs politiques nationales propres.
- 381. Les méthodes de travail de l'Organisation sont fondées sur la coopération. Tous les pays participants sont représentés au Conseil, et toutes les décisions y sont prises à l'unanimité. La même règle d'unanimité s'applique au Comité Exécutif, composé de représentants de sept pays participants désignés par le Conseil. Il n'y a pas de vote, il n'y a pas de clôture obligatoire des débats; c'est pourquoi les divergences d'opinion doivent être résolues par voie de consultation et de concessions mutuelles.
- 382. La structure de l'Organisation et ses méthodes de travail favorisent le développement d'une manière de penser commune à l'Europe et d'une attitude internationale plutôt que nationale. Dans les comités techniques, par exemple, ouverts aux représentants de tous les Membres, les experts mettent en commun, au bénéfice de l'ensemble des pays participants, leurs connaissances et leur expérience quant à la production et la disponibilité des produits en cause. Ils sont prêts à confronter leurs conclusions avec celles des autres comités de l'Organisation. De même, lorsque des organes plus restreints sont créés pour une tâche particulière, tel par exemple le Comité Exécutif pour diriger le travail de l'Organisation, ou tel des groupes



de travail ad hoc pour préparer la répartition de l'aide ou faire des études spéciales, on attend des représentants des divers pays qu'ils agissent en tant qu'experts internationaux et non en tant que délégués de leurs propres pays. Ces méthodes, ainsi que les contacts quotidiens impliqués par la recherche d'une solution aux problèmes économiques de l'Europe, développent un esprit de coopération et donnent son sens à un organisme qui s'intitule Organisation Européenne de Coopération Economique.

I. — Les premiers résultats de la coopération

383. La structure de l'Organisation a été soumise à une épreuve sévère au cours des quatre derniers mois, durant lesquels durent être effectuées trois opérations, dont deux de caractère majeur et l'autre secondaire, qui seront analysés plus en détail dans les paragraphes suivants. Quant aux progrès obtenus par l'effort de coopération, c'est au cours du dernier mois qu'ils se sont révélés, lorsque l'Organisation a procédé, en application de la Convention, à l'établissement du Programme commun de Relèvement, qui est à l'origine de ce premier Rapport et que simultanément, elle a élaboré le Programme 1949-50. C'est un fait réellement sans précédent que dix-neuf gouvernements aient soumis leurs plans économiques de quatre ans à l'analyse critique des autres membres de l'Organisation représentés à Paris, et qu'ils se soient déclarés prêts à admettre que, le cas échéant, ces plans soient remaniés afin d'être intégrés dans un plan unique et commun à l'Europe.

Accord sur les Paiements Intra-Européens

384. La première des deux opérations majeures, auxquelles fait allusion le paragraphe 383, a été la conclusion de l'Accord de Paiements Intra-Européens. Dès l'origine, il est apparu clairement que, parmi les mesures propres à accélérer le relèvement économique de l'Europe, l'une des plus urgentes était l'élaboration d'un plan destiné à faciliter les paiements intra-européens. L'objectif final était de libérer les échanges européens des restrictions qui les entravaient et de rétablir le système des paiements multilatéral d'avant-guerre. Le problème immédiat et vital était de rendre le commerce européen possible. Sans un mécanisme tel que l'accord des paiements, les échanges n'auraient même pas pu se maintenir en Europe à leur niveau de 1947. Il existait, en effet, entre les divers pays participants un déséquilibre dans leurs relations commerciales dont la gravité ne le cédait qu'à celle de leur déficit en dollars. Nombre de ces pays devaient trouver d'urgence le moyen d'équilibrer leurs paiements avec les autres pays d'Europe, alors qu'une minorité seulement — s'il y en avait une — possédait des réserves en or et en dollars avec lesquelles elle pouvait combler son déficit commercial intra-européen.

385. Le programme de relèvement européen n'aurait évidemment plus de raison d'être si, au moment où les Etats-Unis accordaient une aide si généreuse et si étendue à l'Europe, les pays européens n'étaient plus capables d'échanger entre eux les produits essentiels à leur relèvement. Ce même programme supposait que ces pays s'entr'aideraient, afin de surmonter leurs difficultés dans toute la mesure du possible.

386. Il a été admis dès l'origine qu'un Accord de Paiements Intra-Européens ne saurait être qu'un palliatif. Sa conclusion permettrait d'apporter un certain répit et de faciliter progressivement les courants d'échanges et de paiements européens, tandis que l'O.E.C.E. s'attaquerait aux causes profondes du déséquilibre. Il importait, dans le même temps, d'utiliser le plus rationnellement possible les ressources devenues ainsi disponibles, en étendant le système multilatéral dans toute la mesure où il apparaissait possible de le faire à ce stade.

387. Une fois ce but assigné, il fallait évidemment créer de nouvelles ressources financières, donnant aux pays débiteurs le moyen de régler leurs comptes avec les autres pays d'Europe sans avoir à verser d'or ou de dollars. Cette tâche, qui a exigé près de quatre mois de travail continu, n'allait pas sans difficultés. Les paiements et les échanges européens étaient réglés par un réseau d'accords monétaires, financiers et commerciaux qui avaient tous force de loi dans les pays intéressés.

388. Il s'est révélé nécessaire de tirer tout le parti possible des accords déjà existants et de créer une superstructure adaptable à la structure actuelle, sans provoquer de trouble excessif. Malheureusement, cette structure n'avait pas de contours bien précis, et c'est seulement à l'issue de négociations extrêmement



longues et laborieuses que les pays participants sont parvenus à mettre au point les plans qui, selon eux, pouvaient leur permettre d'atteindre le résultat escompté. Un désir de coopération étroite, l'acceptation spontanée des sacrifices à consentir à la cause commune, et la collaboration précieuse des experts de l'E.C.A. ont seuls rendu possible la conclusion de cet accord.

389. Il n'est pas nécessaire de décrire en détail ce système dans le présent rapport. Le texte complet de l'Accord, mis en application à partir du 1^{er} octobre 1948, pour une période de neuf mois, ainsi que les commentaires qu'il a suscités, ont été rendus publics.

390. Il convient seulement d'indiquer que, pour créer les ressources nécessaires, les pays créditeurs ont convenu que, sur l'aide totale en dollars qui leur est accordée, une part égale à l'excédent de leur balance des comptes envers les pays participants ne leur serait donnée qu'à condition qu'ils mettent à la disposition du pool européen une somme équivalente, en monnaie nationale, prélevée sur les sommes bloquées par eux comme contrepartie de cette aide en dollars. Les pays débiteurs pourront ainsi se voir accorder envers les pays créditeurs des droits de tirage correspondant au montant de leur déficit dans les devises appropriées. Ils peuvent exercer ces droits à l'aide d'un mécanisme de compensation dont le fonctionnement est assuré par la Banque des Règlements Internationaux, en qualité d'agent de l'O.E.C.E., et couvrir leur déficit à l'égard des pays créditeurs, mois par mois. Les sommes ainsi tirées ne sont pas remboursables.

391. Dans ces conditions, les pays créditeurs ont accepté de fournir des contributions atteignant 800 millions de dollars environ. Bien que ces ressources soient surtout destinées à des opérations bilatérales, on n'a aucunement l'intention d'en limiter ainsi leur utilité. Les pays participants se sont rendu compte de la nécessité de réaliser progressivement la libre transférabilité des devises européennes. C'est pour cette raison que l'Accord prévoit, dans une mesure aussi large que possible, l'utilisation multilatérale des ressources nouvelles; dans certains cas, celle-ci est effectuée automatiquement par l'Agent, dans d'autres, seulement après consultation entre les parties intéressées. De plus, l'Accord n'est pas restreint, dans son application, aux seuls territoires métropolitains des pays participants, mais s'étend aux zones monétaires qui leur sont associées, c'est-à-dire à une partie importante du monde participant aux échanges internationaux.

392. Les pays participants se sont également attaqués au problème de la consolidation des dettes. Des résultats avaient déjà été acquis dans ce sens, mais les pays participants ont convenu d'examiner, sur le plan bilatéral, les possibilités qui subsistent d'écarter du système des paiements intra-européens la charge des endettements passés.

393. Telles sont les grandes lignes du mécanisme de paiements intra-européens. L'Organisation veille, par des mesures appropriées, à ce que les nouvelles ressources disponibles soient utilisées judicieusement et au mieux des intérêts de tous. A cette fin, l'Organisation a adopté certains principes de politique commerciale, susceptibles d'orienter le commerce intra-européen et de créer un nouvel équilibre grâce auquel tous les pays participants seront en mesure de financer un volume considérable d'échanges réciproques. Il est indéniable que cet Accord a ranimé le réseau des échanges et des paiements intra-européens, véritable système sanguin des pays participants.

Répartition de l'aide en dollars pour 1948-49

394. Toujours aux prix d'un effort de coopération sans relâche, une seconde entreprise d'importance majeure a été menée à bien par l'Organisation : il s'agissait de répartir l'aide en dollars pour le premier programme annuel de 1948-49 et de déterminer l'aide indirecte nécessaire à la mise en œuvre, pendant la même période, de l'Accord de Paiements intra-européens.

395. L'O.E.C.E. a quelque peu hésité à accéder à la requête qui lui a été présentée par l'E.C.A. d'entreprendre ce travail, nombre de ses membres estimant qu'il était prématuré d'imposer un effort de cette importance à l'activité collective de l'Organisation. Il n'était pas surprenant que les gouvernements d'Etats souverains, faisant tous face à des crises économiques plus ou moins aiguës, aient éprouvé certaines difficultés à se mettre d'accord sur la répartition de l'aide.



396. La tâche fut rendue d'autant plus difficile que les pays participants, dans leur ensemble, estimaient que leurs besoins essentiels ne pouvaient être satisfaits que s'ils disposaient dans l'hémisphère occidental d'une somme de l'ordre de 6 milliards de dollars, alors que le montant de l'aide à répartir était en fait de 4.875 millions de dollars. Il était naturel que chaque délégation considérât comme fondées ses propres prévisions. Dans ces conditions, un résultat équitable ne pouvait être obtenu que si l'on parvenait à créer au sein du Conseil et parmi les gouvernements y siégeant, un sentiment suffisant de responsabilité collective. L'intérêt général du groupe devait primer les désirs de chacun de ses membres.

397. L'occasion de coopérer n'a heureusement pas été perdue et, dès que ces principes généraux et une méthode de travail eurent été adoptés, l'Organisation s'est mise à l'œuvre avec détermination. Chaque délégation eut à défendre sa cause et les programmes furent tous étudiés consciencieusement par un groupe de quatre personnalités choisies dans les délégations, et dont les recommandations ont formé la base de la répartition définitive.

398. Un des éléments essentiels de cette opération a été de déterminer les excédents et les déficits probables des paiements intra-européens. Ceci devait permettre à la fois de fixer avec certitude la totalité des ressources que chaque pays participant pouvait consacrer à ses paiements dans l'hémisphère occidental et les autres pays participants, et de préciser dans quelle mesure il pouvait espérer obtenir les produits indispensables à son programme de relèvement. Bien qu'en elle-même cette enquête fût différente de celle qu'impliquait la répartition de l'aide en dollars, une procédure analogue à la précédente a été suivie par l'Organisation. Un groupe de cinq personnes a présidé, en cette occasion, aux soixante-dix-huit négociations bilatérales engagées entre les pays pris deux à deux, en vue de déterminer l'orientation des paiements prévus entre les pays respectifs pour l'année à venir, et a présenté des recommandations au Conseil dans tous les cas où il y avait contestation sur les chiffres.

399. Lors de la dernière phase, qui était celle de l'examen des deux séries de recommandations, il y eut une période difficile d'ajustements et de négociations, et une révision des attributions provisoires s'imposa. Les pays participants durent consentir de lourds sacrifices pour que la répartition puisse être acceptée dans son ensemble à l'unanimité et qu'ainsi prennent effet les recommandations de l'Organisation. Le bon sens et la bonne volonté triomphèrent et, après deux mois de travail acharné, le premier programme annuel fut présenté à l'E.C.A. Des recommandations détaillées ont, elles aussi été publiées. Mais l'opinion mondiale ne s'est peut-être pas rendu pleinement compte de l'importance des efforts de coopération qui ont été nécessaires pour parvenir à ce résultat. Maintenant que l'on peut considérer le travail accompli, il apparaît certain que le risque valait d'être couru et l'on peut assurer que les difficultés qu'elle a rencontrées au cours de l'été ont contribué dans une mesure considérable à affermir l'Organisation.

Autres exemples pratiques de coopération

400. On doit reconnaître que, lors de l'exécution des opérations d'importance majeure dont l'Organisation a été chargée, et de la préparation des projets à plus long terme, un certain nombre de résultats utiles ont été enregistrés au cours des travaux quotidiens. Ces exemples de coopération active sont conformes à la politique générale de relèvement économique, et représentent en quelque sorte autant de jalons sur la voie d'un programme commun de relèvement. On peut citer, entre autres, les exemples suivants :

a) Ecoulement des excédents.

Lors de l'examen des programmes annuels des pays participants, on a constaté l'existence de certains excédents exportables, à une époque où les pays participants s'adressaient à l'hémisphère occidental pour en obtenir des livraisons supplémentaires. A la suite de pourparlers qui ont eu lieu au sein de l'Organisation, ces excédents ont été absorbés en quantité importante par le marché intra-européen.

b) Capacité de production inutilisée.



Des problèmes analogues se sont posés en ce qui concerne la capacité de production non utilisée. Ainsi, des accords ont été passés entre la France et le Royaume-Uni, aux termes desquels l'excédent de la capacité de raffinage de l'industrie pétrolière française a été mis à la disposition du Royaume-Uni. La bizone et la zone française ont pu obtenir de l'Italie et de la Belgique les wagons de marchandises dont elles avaient besoin.

c) Echanges d'énergie électrique.

Des dispositions ont été prises pour permettre des échanges d'énergie électrique entre pays participants voisins. La Suisse, par exemple, doit fournir en automne du courant à la France pendant les heures du jour, et la France en fournir à la Suisse pendant les périodes creuses de l'hiver. Des accords analogues sont en voie de conclusion entre la bizone et l'Autriche. Après la mise en service, en 1949, d'une ligne d'inter-connexion entre la Suisse et la Belgique, des échanges similaires seront possibles entre ces deux pays.

d) Visas.

Des progrès importants ont été accomplis dans le sens de la suppression des visas sur les passeports des touristes.

II. — Mesures de coopération en cours

401. On a tenté, dans les paragraphes précédents, d'exposer quelques-uns des résultats déjà obtenus dans le sens de la coopération, moins dans un but historique que pour démontrer la possibilité pour l'Organisation d'affronter les tâches qui lui incombent maintenant. Toutefois, avant d'examiner ces tâches futures, on peut citer quelques exemples d'efforts de coopération accomplis en Europe, en dehors des travaux courants de l'Organisation qui font l'objet du présent rapport, et en dehors du travail préparatoire sur le programme 1949-50. Ces plans, qui ont une existence propre à l'intérieur du programme de relèvement européen, sont susceptibles de jouer un rôle important dans sa réalisation.

a) Union économique Belgique-Luxembourg-Pays-Bas.

Les grandes lignes de l'Union Economique des pays du Bénélux ont été fixées par les trois gouvernements intéressés à la suite du traité signé à Londres en septembre 1944. La première étape vers l'union économique qui doit prendre effet à dater du 1^{er} janvier 1950, a été l'établissement d'une union douanière le 1^{er} janvier 1948. Lorsqu'ils ont décidé de s'engager dans cette voie, les pays du Bénélux ont dû faire face à un certain nombre de problèmes complexes; il leur a fallu accomplir un énorme travail préparatoire qui s'est étendu sur plusieurs années. De grands progrès ont déjà été réalisés. A cet égard, il faut indiquer que les partenaires se sont mis d'accord pour se consulter avant de mettre au point leurs plans d'investissements. Ils ont signé récemment un accord prévoyant l'unification d'une partie importante de leurs droits d'accise à dater du 1^{er} mars 1949. Ainsi, il ne reste plus à unifier que trois droits d'accise. L'intégration des politiques fiscales et sociales, ainsi que la coordination des programmes d'investissements, fait l'objet d'une étude qui se poursuit actuellement.

Cette entreprise hardie, riche en enseignements pour l'Organisation est en elle-même un exemple typique de coopération européenne.

b) Coopération économique entre les pays scandinaves.

A la suite de pourparlers engagés dans l'été 1947, un Comité mixte, créé par les gouvernements du Danemark, de l'Islande, de la Suède et de la Norvège, a été chargé d'étudier les questions économiques



présentant pour ces pays un intérêt commun. Ce Comité s'est réuni pour la première fois en avril 1948. Les études entreprises portaient notamment sur l'établissement d'une nomenclature douanière commune, condition préalable d'une union douanière, sur les possibilités de réduire les tarifs douaniers et de limiter les restrictions quantitatives sur le développement de la division du travail et sur celui de la spécialisation. Les lignes de navigation aérienne des pays scandinaves ont fusionné.

c) Union douanière franco-italienne.

Les gouvernements français et italien ont proclamé par un protocole signé à Turin le 20 mars 1948, leur décision de faire l'union douanière entre les deux pays. Une commission mixte en étudie les moyens de réalisation et son rapport sera achevé très prochainement lors de la séance de clôture de la commission. Les Parlements français et italien seront saisis de ce rapport au début de 1949, et ils seront alors en mesure de prendre une décision à la lumière des faits connus. Les gouvernements de Rome et de Paris attachent une importance particulière à la réalisation rapide de cette union douanière qu'ils considèrent comme une étape importante dans la voie de la coopération européenne.

d) Territoires d'outre-mer.

La coopération des pays participants dans les territoires d'outre-mer a fait l'objet d'études spéciales, tant au sein même de l'Organisation qu'en dehors de celle-ci.

e) Comités économiques mixtes.

L'Organisation s'efforce d'abandonner les accords bilatéraux, mais les négociations bilatérales ont amené, au cours des dernières années, la création de commissions mixtes et de comités économiques institués sur des bases bilatérales par différents pays; ceux-ci ont en eux-mêmes une valeur appréciable et seront sans doute en mesure d'apporter leur contribution à la coopération économique de l'Europe. C'est ainsi qu'il existe entre autres des comités économiques franco-anglais, anglo-belge et anglo-italien, qui se réunissent régulièrement, donnant ainsi aux experts des pays intéressés la possibilité de discuter les problèmes économiques qui présentent un intérêt commun. Il ne fait aucun doute que ces comités joueront un rôle dans l'harmonisation des programmes et dans la conception d'un plan européen.

402. L'épreuve la plus significative qui ait permis de juger de la volonté de coopérer des pays participants au sein de l'Organisation a été la requête adressée à leurs gouvernements de présenter leurs plans de relèvement économique de quatre ans, afin de les intégrer dans un plan européen à long terme. Ce défi a été cependant, relevé; mais il est évident qu'il faudra encore de nombreux mois d'études et d'efforts intensifs avant qu'un plan commun et homogène soit dressé.

403. Les chapitres précédents ont été consacrés à l'analyse des programmes nationaux. On a cherché à déterminer jusqu'à quel point ces programmes, considérés dans leur ensemble, permettraient aux pays participants de retrouver une économie viable en 1952-53. Que l'analyse faite montre que la juxtaposition des programmes nationaux, tels qu'ils se présentent, ne puisse fournir de solution aux problèmes économiques de l'Europe occidentale, il n'y a là rien de très surprenant. En élaborant son programme, chacun des pays ignorait les intentions des autres pour 1952-53. En outre, il eût été illusoire de penser que ces programmes pourraient en quelques semaines se fondre en un plan unique. De longs efforts de coopération seront nécessaires avant de pouvoir apprécier pleinement l'étendue des problèmes soulevés et la manière dont ils seront résolus. A cette fin, les gouvernements devront modifier profondément leurs politiques respectives. Il reste donc beaucoup à faire et c'est l'œuvre que l'Organisation devra mener à bien au cours des mois à venir qui devront tenir compte des possibilités de développement du reste du monde et des tendances qui se dégageront après 1952. Ses tâches les plus importantes peuvent être brièvement exposées.

Plans d'investissements

404. La première de ces tâches porte sur les plans d'investissements. L'analyse des programmes nationaux, effectuée dans les chapitres précédents, a montré qu'il était indispensable de procéder sans tarder à une



nouvelle étude des investissements, afin de les restreindre, dans certains cas, d'éliminer les doubles emplois et de favoriser les investissements supplémentaires qui soient vraiment de nature à aider l'Europe à atteindre la viabilité économique. Le Chapitre 6 (paragraphes 325 à 343) fait également ressortir clairement non seulement qu'un volume considérable d'investissements nouveaux est nécessaire à l'adaptation de la structure de l'économie européenne, mais également qu'il convient de combler les retards accumulés pendant les années de guerre. Si les besoins d'équipement nouveau ne sont pas satisfaits, la productivité de l'industrie ne pourra être élevée à un niveau suffisant pour permettre à l'Europe d'avoir une économie viable en 1952-53; en même temps, les ressources sont limitées. L'aide en dollars fournit une occasion unique, et il est d'autant plus important de ne pas la gaspiller et d'éviter par-dessus tout, les doubles emplois ou les erreurs d'affectation. Les pays participants ont donc reconnu l'avantage d'examiner de concert à l'avenir leurs plans et projets d'investissements, aussi souvent que cela sera nécessaire. Ceci constitue un progrès important, et l'on espère que ces échanges de vues susciteront un accroissement des investissements portant sur les productions dont le besoin se fait le plus vivement sentir en Europe. En même temps, il se produira un fléchissement correspondant dans les secteurs où la production peut être excessive.

405. Lorsque les pays participants se consultent sur leurs plans d'investissements dans certains domaines d'activité déterminée et en fonction de leurs programmes nationaux, il peut être opportun qu'ils envisagent la possibilité que tel ou tel d'entre eux développe certaines productions pour lesquelles il est particulièrement apte, au-delà de ses besoins propres, dans l'intérêt de la communauté. Les questions telles que la possibilité d'assurer des marchés devraient, en pareil cas, être étudiées. Ces questions présentent des difficultés spéciales dans une période de transition et de déséquilibre où les prix et les taux de change sont encore instables.

406. Il ne faut donc pas sous-estimer les difficultés de la coordination. L'industrie européenne, en outre, est en grande partie aux mains de l'entreprise privée et l'esprit d'entreprise doit être encouragé si l'on veut parvenir à la viabilité. Certains gouvernements sont en mesure d'exercer un contrôle direct; d'autres peuvent influer sur l'orientation des investissements en appliquant des mesures financières et fiscales. Mais il se peut que certains pays ne soient pas disposés à intervenir dans le domaine privé sur lequel leur prospérité a reposé. De toute façon, dans les cas où le contrôle gouvernemental est possible, ce contrôle a tendance à être négatif; il procède par interdictions plus qu'il n'encourage, sauf dans les secteurs où la responsabilité lui incombe en propre. Une politique de coordination ne saurait être appliquée uniquement à l'échelon gouvernemental, bien que, dans des domaines plus larges, une action concertée des gouvernements puisse se révéler. Les études qu'entreprendra l'Organisation conduisent donc à établir des faits qui pourront guider l'industrie privée. A cet égard, il serait souhaitable d'examiner quelle politique pourrait encourager une reprise des investissements étrangers privés à long terme. L'expérience des années qui ont précédé la guerre de 1914 donne à penser que ces investissements aideraient au relèvement économique. Les échanges de vues au sein de l'Organisation auront, entre autres avantages, celui d'assurer que les décisions nationales sont prises en pleine connaissance des intentions des autres gouvernements; ceci s'applique aussi bien aux individus qu'aux gouvernements.

407. Malgré ces difficultés, les pays participants étudieront dans les secteurs où une contribution importante peut être apportée à la viabilité de l'Europe, les moyens de coordonner leurs plans d'investissements et leurs programmes en se consultant mutuellement. Il faut se rappeler que le but poursuivi consiste au moins autant à favoriser les investissements supplémentaires qu'à décourager les dépenses inutiles dans d'autres secteurs. En effet, il s'agit d'accomplir une tâche positive, et l'on espère arriver, par la conclusion d'accords entre les pays participants, à développer la production rationnelle de biens dont il risque d'y avoir pénurie, et à pouvoir s'entendre sur le choix des lieux où se fixera ce genre de production. Au moyen de tels accords, les pays participants auraient la certitude d'utiliser au mieux les ressources limitées dont ils disposent en matière d'investissements.

Production courante

408. Outre les études communes sur les plans d'investissements qui portent sur la production future, les pays participants examineront de quelle manière les plans relatifs à la production courante peuvent être coordonnés afin d'assurer l'utilisation la plus profitable de ressources existantes, et notamment des matières



premières on des produits alimentaires dont l'importance est vitale pour le relèvement de l'Europe. Ces questions ont fait l'objet d'un examen minutieux auquel ont procédé les comités techniques de l'Organisation. Cependant, cette étude devra se poursuivre pendant toute la durée du programme de relèvement européen et devra porter sur des questions telles que la stabilité des prix sur les marchés commerciaux.

Politique de l'emploi

409. Les pays participants ont convenu qu'il était nécessaire d'élaborer en commun des plans de lutte contre le chômage. Autrefois, le chômage qui sévissait dans certains pays et les méthodes appliquées pour le combattre ont causé de grandes difficultés à d'autres pays. Les pays participants ont reconnu la nécessité de coopérer dans la préparation des plans contre le chômage. Ce faisant, ils escomptent que chacun d'eux évitera plus facilement les incidences défavorables qu'une telle politique, si elle était adoptée unilatéralement, pourrait avoir sur la balance des paiements. Simultanément, les pays participants auront recours à des méthodes qui entraveront le moins possible leurs échanges avec d'autres pays participants. En toute occasion, les pays participants travailleront en commun à améliorer les échanges de renseignements sur les problèmes de main-d'œuvre et la politique à suivre, y compris les informations sur le revenu national et ses éléments constitutifs. Cette dernière catégorie de données sera très précieuse, non seulement pour la solution des problèmes de l'emploi, mais aussi pour le succès du programme de coopération.

Main-d'œuvre et migration

410. Les pays participants ont convenu qu'ils procéderont au sein de l'O.E.C.E. à des échanges de vues sur l'excédent ou l'insuffisance de leur main-d'œuvre et qu'ils feront de leur mieux, grâce à des accords bilatéraux, pour que l'excédent de la main-d'œuvre européenne se dirige vers les régions où elle sera efficacement utilisée. L'Organisation entend ainsi poursuivre, coordonner et intensifier les diverses mesures déjà prises à ce sujet sur le plan national. Ces travaux se poursuivent en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales, comme l'O.I.T., et avec le concours d'organismes spécialisés comme l'EMICO, afin d'éliminer les difficultés d'ordre pratique que le mouvement des travailleurs entre les différents pays peut faire surgir. La question de l'emploi et du chômage en Europe est un objet de préoccupation commune. Il est évident que les excédents de la main-d'œuvre notamment en Italie, en Allemagne occidentale et parmi les personnes déplacées posent des problèmes tels qu'ils ne peuvent être entièrement résolus par les seuls pays européens. L'Organisation a décidé d'attirer l'attention des pays non européens sur l'excédent de main-d'œuvre existant en Europe, en soulignant les avantages que leur économie pourrait tirer d'une immigration plus importante que celle qui a déjà été consentie par certains d'entre eux.

Standardisation et études techniques

411. Les pays participants poursuivront leurs travaux en collaboration étroite en vue d'obtenir, dans les cas où elle est nécessaire, une plus grande standardisation des produits afin d'économiser leurs efforts dans un vaste domaine et d'accroître ainsi la productivité. Ces travaux sont déjà fort avancés en ce qui concerne un accord sur la standardisation des wagons de chemins de fer. Dans d'autres domaines également, des possibilités analogues sont à l'étude. On escompte favoriser l'amélioration des échanges de renseignements techniques, et il importe que de nouveaux investissements soient effectués en tenant compte des plus récents perfectionnements techniques. La standardisation plus poussée et la simplification de la procédure de contrôle des échanges internationaux seront également envisagées.

Projets communs

412. Les pays participants examinent la contribution que des projets communs peuvent apporter au relèvement européen. Dans ce domaine, se pose en particulier la question examinée dans le chapitre 3 des centrales électriques « internationales » par lesquelles le courant produit dans un pays est fourni à des voisins.

Retour à la liberté des échanges et paiements



413. Les avantages assurés par la coopération dans les domaines techniques et par la coordination des plans d'investissements seront perdus si les pays participants ne peuvent procéder librement à des échanges mutuels et si les biens produits ne sont pas mis à la disposition de tous. Les efforts communs des membres de l'Organisation devront être orientés vers le rétablissement, entre eux, d'échanges aussi libres que possible, puisqu'aux termes de la Convention les pays participants se sont engagés à travailler à l'établissement d'un système de paiements multilatéral et d'échanges sains et bien équilibrés. Ces sujets ont déjà été traités dans le Chapitre 5.

Etude des unions douanières

- 414. Une union douanière signifie un retour aussi large que possible à la liberté des échanges intraeuropéens, et ce Chapitre serait incomplet s'il ne se référait pas aux travaux du Groupe d'Etudes des Unions
 Douanières. Lors de la quatrième session de ce Groupe, qui s'est tenue le 1er décembre 1948, les progrès
 accomplis jusqu'ici ont fait l'objet d'un examen. Il résulte du rapport rédigé à la suite de cette session que
 trois méthodes différentes ont été examinées pour aboutir à la création d'une Union Douanière. La première
 consiste à libérer progressivement certains groupes de produits de toutes les entraves qui s'opposent à leur
 libre circulation entre les pays désireux de se constituer en union douanière. La seconde consiste à supprimer
 progressivement les barrières qui s'opposent à la libre circulation de produits, et ceci pour l'ensemble de ces
 produits. La troisième consiste à s'attacher à la constitution de groupes régionaux et, selon l'évolution des
 faits, à tenter de fondre ce groupe en un tout.
- 415. La première méthode entraînerait pour les pays participants l'application progressive de principes régissant l'union douanière à tous les produits qui font l'objet de leurs échanges mutuels. Le nombre de produits échappant ainsi aux mesures restrictives grandirait peu à peu, jusqu'à ce qu'une liberté générale des échanges s'établisse à travers toute l'Europe. La liste des produits serait élaborée de façon à permettre à chaque pays européen de rétablir son équilibre économique dans le cadre de la situation nouvelle ainsi créée.
- 416. La seconde méthode reviendrait à procéder par une série d'étapes à la mise au point d'une union douanière. Dans une première phase, une union tarifaire serait établie pour tous les produits, à quelques exceptions près; cette union serait ensuite développée de façon à engendrer progressivement une véritable union douanière, telle que l'envisage l'article 44 de la charte de l'O.I.C.
- 417. La troisième méthode serait axée sur les groupes régionaux, tels que le Benelux, l'Union Douanière Franco-Italienne, l'Union des Pays Scandinaves, etc..., et provoquerait ultérieurement l'union de ces groupes en une vaste union européenne.
- 418. En se livrant à l'étude de ces méthodes, le groupe de l'Union Douanière a estimé qu'avant de parvenir à une conclusion ou de présenter des suggestions aux gouvernements, il serait indispensable :
- a) D'avancer le travail actuellement entrepris pour mettre au point un tarif type commun, qui corresponde à la nomenclature élaborée par le Bureau tarifaire, dont la structure générale a déjà été acceptée en principe;
- b) Et d'attendre un complément d'informations précises sur les travaux qu'effectue actuellement l'O.E.C.E., afin de coordonner les programmes de relèvement des pays participants.
- Le Groupe d'Etudes se réunira à nouveau dans la seconde moitié de juillet 1949 pour examiner les suggestions supplémentaires qui pourraient être faites par les gouvernements intéressés.
- 419. En poursuivant l'exécution de la troisième phase de ces études, à savoir l'édification d'un programme commun de relèvement, l'Organisation doit avoir le souci constant de prêter sa coopération totale à la tâche du Groupe d'Etudes des unions douanières, dans l'esprit de l'article 5 de la Convention de Coopération Economique Européenne.
- 420. Telles sont donc quelques-unes des tâches que l'Organisation aura à accomplir au cours des mois à venir et qui exigent un effort de coopération. Il sera impossible de réussir sur toute autre base que l'effort de



coopération. L'expérience acquise au cours des sept derniers mois, et le sentiment de confiance qui s'est dégagé de cette période d'essai, auront servi utilement l'Organisation, car la coopération a été mise à l'épreuve et s'en est tirée avec succès.

[...]

Chapitre 8

Problème de l'Europe occidentale - La situation telle qu'elle ressort du rapport

Niveaux de production et de consommation

422. Depuis la fin de la guerre et, en particulier, depuis qu'ils se sont rencontrés pour la première fois à Paris en 1947, les pays participants ont fait réellement de grands progrès sur la voie du relèvement de l'Europe. Mais ils se trouvent encore placés devant de très graves problèmes. L'Organisation a maintenant entrepris la tâche de préparer un programme commun de relèvement grâce auquel l'Europe pourra résoudre ces problèmes, et les programmes nationaux ont exposé en termes généraux les efforts considérables que les pays participants se proposent de faire. On envisage une augmentation de l'ordre de 25 à 30 % pour la production industrielle et agricole, et de l'ordre de 65 à 70 % pour les exportations vers le reste du monde par rapport aux niveaux actuels.

423. L'analyse des programmes nationaux faite dans les chapitres 3 à 6 a montré qu'il n'est pas probable qu'ils puissent être réalisés complètement pendant les trois ans et demi à venir. On y a exposé les raisons qui donnent à penser que, dans tous les domaines importants d'activité couverts par ces programmes — production, investissements, exportations, report des demandes d'importation à des sources non-dollar —, les réalisations qu'entraîneraient tous les programmes pris dans leur ensemble sont au total plus importantes que ce qui pourra être pratiquement réalisé. Un effort encore plus grand que celui proposé dans les programmes se révèle nécessaire tant sur le plan national que sur celui de la coopération intra-européenne.

424. Cela ne signifie pas que l'Europe occidentale soit pour de longues années condamnée à connaître des difficultés et des privations. Pris dans leur ensemble, les programmes nationaux laissaient prévoir le retour au niveau d'avant-guerre pour 1952-53. Le chapitre 6 a montré qu'il faut s'attendre, d'après des prévisions plus réalistes, à un relèvement plus lent, mais néanmoins appréciable.

425. Toutefois, l'année 1952-53 ne met pas le point final à cette évolution; nombre de mesures, tant sur le plan national que sur celui de la coopération, que les pays prennent actuellement pour restaurer leur économie ne porteront tous leurs fruits qu'après 1953. L'année 1953 ne représente rien de plus qu'un point sur une courbe ascendante.

Balance de paiements avec le reste du monde

426. La conclusion du chapitre 4 précisait que même si l'Europe occidentale accomplissait le plus vigoureux effort quant au développement des exportations, il serait vraisemblablement nécessaire de réduire de 10 à 15 % le total des importations que l'on se propose actuellement de faire en 1952-53 en provenance du reste du monde.

427. Il est probable que les plus grandes difficultés seront soulevées par les paiements à effectuer en Amérique du Nord. Même si l'on se fonde sur des prévisions optimistes en ce qui concerne le développement des exportations vers l'Amérique du Nord, il sera nécessaire de faire porter une grande partie de la réduction des importations prévues en provenance du reste du monde sur les produits de l'Amérique du Nord. Il semble probable que l'Europe ne sera en mesure de financer que 75 % environ du volume d'importations qu'elle se propose de faire en provenance de sources nord-américaines.

428. Les problèmes dégagés dans ce rapport ne sont qu'en partie des problèmes européens; ce sont en général des problèmes soulevés par les rapports économiques de l'Europe avec le reste du monde, et



résultant de discordances qui ne sont pas entièrement imputables à l'Europe et qui, en partie, échappent à son contrôle. Leur importance et leur portée sont extrêmes, tant pour les pays extra-européens que pour les pays d'Europe eux-mêmes. Il sera bien plus aisé de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes de l'Europe si les pays non-participants en comprennent toute la portée et si les changements nécessaires sont facilités aussi bien par l'action des pays extra-européens que par celle des pays européens.

429. L'objet des modifications à apporter aux programmes nationaux, qui devront être examinées au cours des prochains mois, n'est pas de conduire les pays participants à se suffire à eux-mêmes, soit individuellement, soit collectivement. L'Europe occidentale dans son ensemble et chaque pays pris séparément dépendent des échanges extérieurs pour les produits alimentaires et les matières premières. Le niveau de vie ne peut y être maintenu sans un commerce extérieur très actif. Si pour chaque pays européen l'autarcie n'est pas une solution, l'autarcie de l'Europe occidentale dans son ensemble signifierait également un ralentissement sérieux de son activité économique et un abaissement de son niveau de vie.

430. Il faudra apporter en 1952-53 certaines réductions au volume des importations prévues en provenance du reste du monde et en particulier de l'Amérique du Nord. Il se peut qu'il soit nécessaire de procéder à une réduction plus importante que celle actuellement prévue s'il se produit une crise mondiale sérieuse et une chute des exportations européennes; cette réduction pourra être moins accentuée si les rapports de prix évoluent d'une manière favorable à l'Europe ou si un développement important de la production de produits essentiels peut être opéré. Même si aucune réduction n'est envisagée, elle se produira du fait du manque de dollars. Mais l'Europe aura toujours besoin d'importations considérables, et seul un niveau élevé des échanges internationaux permettra de financer ces importations. Aussi l'Europe occidentale ne doit-elle prendre aucune mesure susceptible d'entraver l'expansion du commerce mondial.

Echanges intra-européens

431. Les paragraphes ci-dessus ont mis en relief le problème des rapports de l'Europe avec le reste du monde. Il est certes de la plus haute importance, mais il ne constitue qu'un aspect du problème d'ensemble. En ce qui concerne l'Europe elle-même, ce rapport a mis en lumière la nécessité de nouvelles mesures pour accroître et libérer les échanges entre les pays participants. Il devrait être possible, grâce à ces mesures, d'atténuer pour certains pays certaines des conséquences qu'entraînera une diminution des importations en provenance du reste du monde. En outre, elles contribueraient à élargir les marchés, à améliorer le rendement, et par conséquent, à relever le niveau de vie. D'une manière générale, l'aptitude de beaucoup de pays participants à exporter vers le reste du monde est fondée pour une grande part sur l'existence d'un commerce intra-européen prospère qui alimentera leurs marchés intérieurs.

Problèmes à résoudre

432. L'analyse faite dans le présent rapport ne veut pas dire que les problèmes de l'Europe occidentale soient insolubles, mais signifie que les programmes nationaux établis séparément par chacun des différents gouvernements doivent maintenant être revisés et modifiés. Cette révision devra prendre des formes multiples. Les différents gouvernements pourront, sans doute, rectifier de façon assez considérable et dès maintenant leurs programmes à la lumière de la présente analyse; d'autres modifications ne pourront y être apportées qu'après un échange de vues entre les représentants de deux ou plusieurs gouvernements. Enfin, un nombre considérable de modifications nécessitera probablement des délibérations approfondies au sein de l'Organisation.

433. La révision ne sera jamais facile. Il ne s'agit pas d'une révision statistique des programmes. Les statistiques, en effet, ont seulement la valeur d'indications sur les politiques nationales actuelles et sur l'ampleur des problèmes. Il s'agit de modifier la politique elle-même tant dans le domaine des importations et des exportations, que dans celui des investissements et de la production, ou des finances et du commerce, de façon à permettre l'établissement d'un programme commun de relèvement européen.

Inflation



434. Le présent rapport insiste tout particulièrement sur la nécessité de maîtriser l'inflation qui sévit dans de nombreux pays participants. Celle-ci compromet les programmes de production et d'investissements, entraîne des importations qui absorbent inutilement les ressources, y compris l'aide américaine; elle ralentit le développement des exportations et empêche l'Europe occidentale de retrouver l'équilibre qui devra précéder l'établissement d'une plus grande liberté des échanges et des paiements intra-européens. Certes, les tâches à accomplir au cours des trois années et demie à venir ne pourront être entreprises avant certains délais. Mais il en est un grand nombre qui ne pourront même pas être ébauchées avant que la pression inflationniste ne soit maîtrisée.

435. C'est un problème qui relève de la compétence exclusive des pays intéressés mais sa solution est d'un intérêt immédiat pour tous les membres de l'Organisation.

L'effort de production

- 436. La situation exige un effort de production supplémentaire; il est vital qu'un usage plus efficace des ressources existantes soit fait afin d'augmenter la productivité. Le rôle des peuples d'Europe et non des seuls gouvernements, est essentiel. C'est par de sages investissements, une direction avisée et les efforts de tous les travailleurs qu'on élève la productivité, et pas seulement par des décrets gouvernementaux, bien qu'une action sage et vigoureuse des gouvernements soit nécessaire.
- 437. Cet effort productif absorbera sans doute une partie de l'excédent de main-d'œuvre qui existe actuellement dans certains pays participants. D'autre part, la présence de cet excédent peut aider au développement de nouvelles sources de production de denrées alimentaires et de matières premières, développement qui est commenté ultérieurement dans ce chapitre.
- 438. De très grands efforts nationaux seront nécessaires. Ils seront rendus plus efficaces par la coopération, par la consultation sur les plans d'investissements et par un accès raisonnable aux marchés et aux sources d'approvisionnement.
- 439. Les possibilités d'une plus grande spécialisation de la production en Europe occidentale devront être étudiées dans les cas où cela permettrait aux pays participants d'augmenter leur productivité par le moyen d'un accroissement du volume de la production. Dans les cas où il y aura spécialisation, des efforts supplémentaires seront exigés, qui pourront être stimulés par un accès garanti dans des conditions raisonnables aux marchés et aux sources d'approvisionnement.

Développement des exportations

- 440. L'analyse des exportations envisagées par les pays participants à suscité des doutes sérieux sur leurs possibilités de réalisation. Et pourtant ces exportations ne suffiraient même pas à financer l'ensemble des importations prévues en provenance de la zone dollar. En 1952-53, les importations de l'Europe occidentale seront limitées par ses possibilités de paiement. Il importe donc au premier chef de ne ménager aucun effort pour que les prévisions les plus optimistes et non les plus pessimistes quant au volume et à la valeur des exportations européennes se vérifient dans les faits. Il est de bonne politique de s'assigner un objectif ambitieux à condition qu'existe la ferme résolution d'adopter les mesures nécessaires pour l'atteindre.
- 441. La lenteur de la reprise des exportations est l'une des difficultés les plus graves rencontrées par l'Europe occidentale après la guerre. Même en 1948-49, les recettes en devises étrangères provenant du commerce extérieur ne permettront pas de financer plus de 50 % des importations en provenance du reste du monde.
- 442. La lenteur du relèvement est due à bien des facteurs : besoin immédiat de restauration et de renouvellement de l'équipement, délais nécessaires à ces opérations, avec tous les effets qu'ils entraînent sur les disponibilités en biens de production destinés à l'exportation, délais de livraison trop longs demandés par les exportateurs, bénéfices plus importants offerts en période d'inflation par le marché intérieur, accroissement de la demande de biens de consommation consécutive aux privations du temps de guerre, isolement de l'Europe de ses marchés traditionnels et insuffisance de la technique de vente européenne.



443. Un facteur qui jouait déjà dans une certaine mesure, jouera à l'avenir de façon décisive : les exportations européennes ne pourront se développer que si leurs prix sont capables de soutenir la concurrence. Pour atteindre cet objectif, l'inflation doit être maîtrisée, la productivité améliorée et les éléments des prix de revient alignés lorsque cela est nécessaire sur les prix mondiaux.

444. Les gouvernements des pays participants sont invités à réviser leurs plans et prévisions d'exportations et à voir quels nouveaux efforts peuvent être faits pour développer les exportations vers le reste du monde et en particulier vers les marchés de l'hémisphère occidental.

Mesures propres à favoriser le développement de nouvelles sources d'approvisionnement

445. Il semble certain qu'une pénurie mondiale d'un grand nombre de denrées alimentaires et de matières premières, qui a pour effet de les rendre relativement plus chères que les produits manufacturés, se prolongera pendant de nombreuses années. Mais, abstraction faite de cette pénurie, le manque de devises étrangères ne permettra pas aux pays participants de s'approvisionner sur le seul marché où la plupart de ces marchandises seront disponibles, c'est-à-dire l'hémisphère occidental.

446. Le Chapitre 4 du présent rapport souligne l'importance des problèmes actuels et futurs résultant pour l'Europe occidentale de l'aggravation des rapports de prix. L'accroissement général de la population du globe et l'élévation du niveau de vie dans le monde ont eu pour effet de rendre insuffisante la production des denrées alimentaires. Le niveau très élevé de l'activité économique dans le monde entier et l'épuisement des ressources naturelles les plus facilement accessibles ont provoqué une hausse des prix de la plupart des matières premières. En conséquence, les prix relatifs des matières premières et des denrées alimentaires ont augmenté dans des proportions très importantes par rapport aux prix des produits manufacturés.

447. Cette pénurie de matières premières constituera une menace pour l'activité économique et le bien-être de l'Europe occidentale. En conséquence, il est indispensable que les pays de l'Europe occidentale s'efforcent au maximum, par des pourparlers avec les fournisseurs éventuels, par des offres de contrats à long terme et par des mesures analogues, d'assurer le développement de nouvelles sources d'approvisionnement pour les denrées alimentaires et les matières premières.

448. Outre la nécessité plus générale de développer les ressources mondiales, on se trouve également devant la nécessité de développer les approvisionnements en provenance des pays à l'égard desquels les problèmes de paiement ne paraissent pas devoir être spécialement ardus.

449. Des possibilités particulières s'offrent au développement de telles sources d'approvisionnement dans les territoires d'outre-mer de certains pays participants. L'Organisation procède actuellement à l'étude des ressources potentielles de ces régions et des mesures qui permettront de les développer dans l'intérêt commun de leurs populations et du monde.

450. Les gouvernements des pays participants sont invités à examiner les nouvelles mesures qui pourront être prises pour développer ces sources nouvelles d'importations essentielles.

Mesures propres à réduire les importations

451. L'analyse des programmes nationaux d'importation et d'exportation faite au Chapitre 4, montre que, même en se fondant sur les hypothèses les plus optimistes, l'Europe occidentale ne sera pas en mesure de payer tous les produits dont l'importation sera nécessaire, à moins que, grâce à une action de coopération, puissent être créées des conditions nettement plus favorables que les plus optimistes des estimations actuelles ne le suggèrent. Il est essentiel qu'une action soit immédiatement entreprise pour qu'un déficit aussi important dans les approvisionnements ne désorganise pas l'économie de l'Europe occidentale en 1952-53 lorsqu'on en arrivera au point où les ressources ne seront plus disponibles. Des mesures prises immédiatement pourraient atténuer les difficultés que ferait naître cette insuffisance.



- 452. On pourra s'attendre à des économies substantielles dans les importations actuellement prévues lorsque l'on aura établi des prévisions plus réalistes quant aux niveaux de production que pourront atteindre certaines industries. En ce domaine, des économies importantes pourraient être réalisées.
- 453. Le remplacement des approvisionnements en provenance du reste du monde par les ressources européennes sera, sans aucun doute, facilité en partie par les mouvements des prix. Si des mesures administratives ne sont pas prises pour aider à équilibrer les balances des paiements, on peut penser que les produits importés du reste du monde, et en particulier de la zone dollar, deviendront plus dispendieux que ceux fabriqués à partir de matières premières européennes. Les mouvements et les rapports de prix qui doivent intervenir pour permettre aux industriels européens de concurrencer avec succès leurs collègues américains, tant aux Etats-Unis que sur les marchés tiers, auraient certainement un effet similaire en Europe; ils mettraient vraisemblablement les matières premières et les produits alimentaires européens dans une situation avantageuse par rapport aux produits importés de l'hémisphère occidental.
- 454. Il est aujourd'hui nécessaire que les pays participants s'attachent particulièrement aux plans de production qui auraient pour effet de réduire leurs besoins de produits importés payables en dollars. Il serait peu avisé de fonder des plans industriels et agricoles sur l'hypothèse que de grandes quantités de produits payables en dollars seront disponibles.
- 455. S'il est possible, par une action de coopération, de contribuer à remplacer par des produits européens les importations que l'Europe ne pourrait pas payer, il paraît peu vraisemblable que les substitutions puissent se faire intégralement. Ainsi certaines modifications des structures de la consommation seront probablement nécessaires et découleront automatiquement des changements de prix relatifs auxquels on peut s'attendre. Les niveaux de consommation des produits provenant du reste du monde prévus dans les programmes, sont plus élevés que ceux que l'Europe sera probablement en mesure de maintenir en 1952-53.
- 456. Etant donné la nécessité de se préparer à une situation dans laquelle les niveaux d'importation prévus dans les programmes se révéleraient impossibles à atteindre, les gouvernements des pays participants sont invités à examiner quelles nouvelles mesures peuvent permettre de réduire les importations en provenance des sources extérieures à l'Europe occidentale et de développer de nouvelles sources d'approvisionnements à l'intérieur même de leurs territoires, afin de réduire leurs propres besoins d'importations et de mettre à la portée des autres pays participants des importations en provenance jusqu'à présent du reste du monde.

[...]

Dernières étapes des travaux

466. Les programmes nationaux ont permis de montrer dans une large mesure comment les pays participants se proposent de résoudre leurs problèmes. Le présent rapport a montré que ces propositions n'ont pas encore permis de faire tout le chemin vers la solution des problèmes et que, sur certains points importants, ils ne sont pas encore compatibles. Le prochain stade des travaux consistera pour les gouvernements des pays participants à réexaminer leurs programmes et leurs politiques en s'inspirant du présent rapport. Quand cette révision aura été effectuée et que les pays participants auront décidé les changements de politique qu'ils estiment appropriés, il sera alors possible de passer aux dernières étapes des travaux qui consisteront à harmoniser et à ajuster ces divers programmes, à dresser, grâce à un effort de coopération, ce programme commun de relèvement européen qu'ils se sont engagés aux termes de la Convention à préparer et à exécuter.

467. L'effort à entreprendre est considérable et nombreux seront les sacrifices nécessaires pour établir un programme commun de relèvement européen. Le relèvement accompli par l'Europe occidentale depuis la guerre est, lui aussi, considérable, mais le chemin qui reste à parcourir est plus long que le chemin déjà parcouru. L'effort demandé place les peuples de l'Europe occidentale devant une épreuve redoutable, mais c'est une épreuve qu'ils doivent surmonter.



