

L'organisation européenne de coopération économique et le Plan Marshall

Autor(en): **Lasserre, Claude**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **7 (1949)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-133069>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Documents

L'organisation européenne de coopération économique et le Plan Marshall

par CLAUDE LASSERRE
secrétaire à L'O. E. C. E.¹

I. CHRONOLOGIE EN GUISE D'INTRODUCTION

Voici un an que la mise en œuvre du « Plan Marshall » a transformé les rapports économiques entre l'Ancien et le Nouveau-monde et a créé une situation toute nouvelle à l'intérieur de l'Europe.

Avant de passer en revue les principales manifestations de cette vaste entreprise et de l'effort de coopération économique européenne, une brève revue chronologique paraît nécessaire pour mieux situer les lignes qui suivront :

1947

- 5 juin Discours historique prononcé à l'Université de Harvard par M. Marshall, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères.
- 12 juillet Ouverture à Paris de la Conférence de coopération économique européenne.
- 13 juillet Création du Comité de coopération économique européenne (C. C. E. E.) chargé de préparer un rapport commun destiné à M. Marshall.
- 22 septembre Approbation du rapport (connu sous le nom de « Rapport de Paris »).
- 17 décembre Allocation par le Congrès d'un crédit de 522 millions de dollars (aide intérimaire) à l'Autriche, la France et l'Italie (loi de 1947 sur l'aide à l'étranger).

1948

- 31 mars Allocation par le Congrès d'un crédit additionnel de 55 millions de dollars à l'Autriche, la France et l'Italie.
- 2 avril Adoption par le Congrès de la loi de 1948 sur l'aide à l'étranger, portant création de l'« Economic Cooperation Administration » (E. C. A.) et mise en œuvre de l'« European Recovery Program » (E. R. P.). Les prêts E. R. P. sont fixés à un milliard de dollars en quinze mois.
- 16 avril Signature à Paris de la Convention de la coopération économique européenne portant création de l'Organisation européenne de Coopération économique (O. E. C. E.).

¹ Les lignes ci-après n'engagent que leur auteur et ne sont aucunement censées reproduire les vues officielles de l'O. E. C. E.

- 28 juin Adoption par le Congrès de la loi d'appropriation de 1949 pour l'aide à l'étranger (allocation des crédits budgétaires pour la première année). L'E. C. A. est autorisée à dépenser 4 milliards de dollars en douze ou quinze mois.
- 11 septembre L'O. E. C. E. se met d'accord sur la répartition de l'aide entre les pays participants pour la première année.
- 16 octobre L'O. E. C. E. adopte un accord de paiement et de compensation entre pays européens.
- 30 décembre L'O. E. C. E. adopte le « rapport intérimaire » exposant les problèmes et les perspectives à long terme du relèvement commun de l'Europe.
- 1949
- 17 février Création par l'O. E. C. E. du « Groupe consultatif des ministres ».
- février/mars L'E. C. A. demande au Congrès de reconduire pour une seconde année l'aide E. R. P. et recommande en outre l'octroi d'un crédit supplémentaire de 1,15 milliard de dollars pour compléter celui de la première année.

II. L'E. C. A.

L'E. C. A. (Economic Cooperation Administration) comprend en premier lieu les bureaux de Washington groupés autour de M. Paul G. Hoffman, administrateur du Plan Marshall.

Ces services dirigent l'ensemble des opérations d'aide, maintiennent l'harmonie entre leurs décisions et la politique générale des Etats-Unis, partagent l'aide entre les divers pays bénéficiaires, contrôlent et approuvent tout au long de l'année chacun des achats effectués au titre de l'E. R. P., etc. Plus de 800 fonctionnaires assurent la marche de ces travaux politiques, économiques et administratifs.

Par ailleurs, une mission E. C. A. est accréditée dans chaque pays bénéficiaire¹. Ces missions ont une tâche d'information et de contrôle. Souvent elles servent même de conseillers. Enfin, elles déterminent l'emploi du « fonds de contrepartie »².

Un représentant spécial des Etats-Unis, M. W. Averell Harriman, est envoyé en Europe. Toutes les missions E. C. A. lui sont subordonnées. Il réside à Paris et assure en particulier la liaison entre les Etats-Unis et l'O. E. C. E.

L'importance des services de l'E. C. A. en Europe se mesure au nombre des personnes employées : plus de 400.

En principe, ces missions s'abstiennent de toute intervention dans la politique du pays où elles fonctionnent. De fait, l'expérience a prouvé qu'il leur

¹ La Suisse ayant refusé de négocier avec les Etats-Unis la convention qui eût déterminé les droits et devoirs de cette mission, l'E. C. A., est représentée à Berne par le ministre des Etats-Unis.

² Voir paragraphe X. ci-après.

était fort difficile de rester indifférentes lorsqu'elles jugent insuffisants l'effort fiscal ou la politique anti-inflationniste ou quand une mesure importante est prise qui pourrait retarder le relèvement économique.

III. L'O. E. C. E. ¹

Créée par la convention du 16 avril 1948, l'Organisation européenne de Coopération économique est premièrement composée d'un certain nombre de comités où les représentants des Etats participants confrontent leurs prévisions et s'efforcent de coordonner les mesures de relèvement envisagées dans chacun des pays.

Certains comités, dits horizontaux, s'occupent des questions générales : comité des programmes, des échanges, des paiements, etc.

D'autres, dits verticaux, sont spécialisés dans un secteur particulier de l'activité économique : comité de l'agriculture, du charbon, de l'électricité, etc.

Enfin, le Conseil, organe suprême, seul habilité à prendre des décisions au nom de l'O. E. C. E., est placé à la tête de l'organisation.

Comme les 19 pays participants y sont représentés, c'est un organisme pesant qu'il a fallu pourvoir d'un Comité exécutif de 7 membres. Ce dernier exerce en fait la direction dans tous les domaines.

En principe, les 19 pays participants ont un siège dans chacun des comités horizontaux ou verticaux. Dans de nombreux cas, des sous-comités et des groupes de travail se chargent de certains travaux peu compatibles avec les lenteurs des réunions plénières.

Un secrétariat surtout a été constitué qui non seulement assure l'administration des comités (secrétariat de séances, chancellerie, diffusion de documents, etc.), mais encore coordonne les diverses activités, procède à d'importants travaux de documentation, enfin prend l'initiative de nombreux projets qu'il soumet aux comités compétents.

Comme on pouvait s'y attendre, le rôle du secrétariat, seul appareil réellement permanent, va croissant. De simple organisme administratif de liaison intergouvernemental, il tend à s'affirmer comme entité propre. Mais, bien entendu, son autorité demeure purement morale puisqu'il n'est aucunement question de restreindre la souveraineté des Etats participants en faveur d'une autorité, ni surtout d'une administration européenne.

M. Robert Marjolin, l'un des principaux artisans du Plan Monnet, a été désigné comme Secrétaire Général. Il est entouré de 2 secrétaires généraux adjoints (1 Italien et 1 Anglais), de 5 directeurs (dont 2 Anglais et 2 Français), de 21 conseillers (dont 9 Français et 7 Anglais), de plus de 800 autres fonctionnaires, tous à Paris.

¹ Le Comité de coopération comptait 16 pays (Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie). L'O. E. C. E. compte 19 membres (les mêmes plus la Bizone, la Zone française d'occupation en Allemagne, la Zone anglo-américaine du Territoire Libre de Trieste).

Durant la première année, la Suisse occupe un siège au Comité exécutif (M. Gérard Bauer, délégué permanent du Conseil fédéral) et assume la présidence de deux comités « verticaux », celui des transports intérieurs et celui du tourisme.

De façon générale, l'O. E. C. E. n'a pas de pouvoir sur les pays participants. En effet, règle générale, toutes ses décisions se prennent à l'unanimité, de sorte que les Etats membres n'assument que les obligations qu'ils approuvent expressément.

Récemment, on s'est efforcé d'affermir l'autorité de l'O. E. C. E. sans toutefois recourir à la procédure malaisée d'une révision de la convention du 16 avril 1948.

Il fut décidé d'autoriser le président du Conseil à convoquer les membres du Comité exécutif aussi souvent qu'il le désire. Surtout, il fut convenu que seuls des membres de gouvernement participeraient à ces réunions. On espère que ce « Groupe consultatif des ministres » donnera à l'activité de l'O. E. C. E. une impulsion nouvelle et surtout lui conférera l'autorité morale qui, seule, peut suppléer l'insuffisance de l'autorité légale ¹.

IV. LES PROGRAMMES

Les « programmes » constituent le principal instrument de travail de l'O. E. C. E. et de l'E. C. A. C'est une ébauche de plan économique et financier établie par chaque pays (programmes nationaux), puis pour l'ensemble (programme commun) pour une certaine période.

S'il s'agit seulement d'établir la liste d'achats E. R. P. à effectuer au cours d'un trimestre, le programme de chaque pays comprendra essentiellement une liste détaillée des importations prévues.

S'il s'agit de déterminer l'aide nécessaire pour une année, chaque pays sera invité à soumettre un programme beaucoup plus complet. Celui-ci comprendra non seulement les prévisions générales d'importations et d'exportations par grandes catégories de produits, mais encore un « budget » complet de balance des paiements. Puis, pour permettre d'apprécier les besoins réels du pays, le programme indiquera pour certains produits-clé les perspectives de production et de consommation, l'évolution prévue des stocks, etc. Enfin, un mémorandum commentera ces données ; il s'étendra particulièrement sur les projets d'équipement, sur la politique financière et économique, bref, sur tout ce qui permettra de juger l'effort de relèvement et les besoins réels d'aide.

L'O. E. C. E. analyse chaque programme pour lui seul et met à nu ses points faibles, puis étudie l'ensemble des programmes et relève en général de nombreuses incompatibilités. Des révisions partielles ou générales sont alors demandées de façon que les 19 programmes constituent finalement un ensemble cohérent.

¹ Le Conseil fédéral ayant décidé que M. Petitpierre n'assisterait pas à chaque séance du Comité consultatif, c'est M. Burckhardt, ministre de Suisse à Paris, qui a été provisoirement admis à siéger à sa place.

Dans les pays où l'économie est largement planifiée, la confection des programmes ne se heurte pas à des difficultés excessives. Les évaluations surtout ne sont pas de simples prévisions mais de véritables projets puisque le gouvernement est en mesure d'imposer leur réalisation. Lorsque l'économie est plus libérale, les prévisions n'ont qu'une valeur très relative; elles ne constituent plus que les évaluations d'experts dépourvus de moyens d'action efficaces.

Qu'on s'imagine par exemple comment le Département fédéral de l'économie publique peut chiffrer la valeur des machines-outils qui seront importées du 1^{er} juillet 1949 au 30 juin 1950 ou combien de dollars vaudront les montres exportées outre-Atlantique en 1953 !¹

Les expériences faites au cours de la première année ont prouvé qu'une bonne récolte, des troubles sociaux, ou quelques occasions inespérées d'exportation pouvaient bouleverser les prévisions initiales.

De plus, la pratique des programmes économiques pourrait avoir deux conséquences fâcheuses. D'une part elle risque d'amener les gouvernements à prendre les mesures dirigistes qui, seules, leur permettraient d'atteindre les objectifs escomptés. D'autre part, elle aboutit à fixer un cadre rigide peu compatible avec le cours capricieux de la conjoncture.

Mais ces programmes sont, autant que le budget financier des Etats, le seul instrument pratique d'information et de travail qui permet tant aux ministères économiques qu'aux organismes de coopération d'établir des prévisions générales et de prendre des décisions tant soit peu fondées.

Indépendamment des programmes trimestriels d'importations, dont l'O. E. C. E. n'a guère à connaître, les pays participants ont déjà élaboré trois programmes :

1. Le programme 1948-49 sur la base duquel l'aide a été partagée puis qui, une fois révisé, servit de cadre aux opérations de la première année d'aide.
2. Le programme 1949-50 qui servira, lui aussi, au partage de l'aide.
3. Le programme 1952-53 ou « à long terme », qui doit servir à établir l'image de l'Europe une fois tarie la source d'aide E. R. P. et à préciser la voie à suivre pour assurer alors la viabilité de l'économie européenne.

V. L'AIDE E. R. P. EN 1948-49

Le régime d'aide E. R. P. est entré en vigueur le 2 avril 1948. Sitôt après, une liste d'importations fut arrêtée qui devait assurer l'approvisionnement de l'Europe Occidentale durant le premier trimestre, c'est-à-dire jusqu'au début de juillet. Ces trois mois devaient permettre aux bénéficiaires d'élaborer en commun un programme d'achat de plus longue haleine qui porterait, lui, sur une année complète (de juillet 1948 à juin 1949). A cette fin, l'administration américaine avait demandé au Congrès des crédits pour quinze mois, de façon à faire coïncider la fin de l'exercice financier avec la fin du premier programme annuel des bénéficiaires.

¹ La Suisse est d'ailleurs le pays qui a le plus de peine à fournir des estimations officielles dans les divers domaines embrassés par les programmes.

Quand le Congrès fit mine de réduire les crédits demandés pour les quinze mois, l'administration accepta la réduction à condition d'être autorisée à dépenser en douze mois le montant amoindri.

Finalement, l'E. C. A. put mettre 1335,3 millions de dollars à la disposition de l'Europe pour le premier trimestre (avril à juin 1948). Décidée à dépenser le crédit entier en douze mois, elle conseilla aux pays participants d'élaborer leur programme annuel sur la base d'une aide de 4875 millions de dollars, bien que 3617,7 millions restassent seuls sur le crédit voté.

Si l'E. C. A. obtient du Congrès les 1138,5 millions qu'elle a demandés pour le cinquième trimestre (avril à juin 1949), les pays participants ne pourront finalement disposer que de 4752,2 millions pour la première année.

Encore, ces chiffres ne couvrent-ils qu'une partie de l'aide octroyée par les Etats-Unis. En effet, les montants indiqués ne comprennent que les dons et les prêts proprement dits. On doit encore y ajouter 27,7 millions de dollars sous forme de garantie accordée par l'E. C. A. aux capitalistes américains, qui, à titre privé, placeraient des avoirs en Europe. En outre, 5 millions doivent être dépensés pour prêter à l'Europe Occidentale l'aide technique dont elle a besoin et 15 millions pour transporter en Europe les paquets de secours envoyés par des particuliers, paquets dont la valeur est évaluée à quelque 200 millions de dollars par an. Par ailleurs, quelques dépenses spéciales et les dépenses administratives s'ajoutent encore à l'aide proprement dite allouée en 1948-49. Ainsi s'expliquent les différences séparant les deux séries de chiffres ci-après :

Aide E. R. P. pour 1948-1949	Aide proprement dite (en millions de dollars)	Coût total
Aide allouée d'avril à juin 1948	1335,3	1336,5
Aide allouée de juin 1948 à mars 1949 ..	3617,7	3673,5
Aide demandée au Congrès pour les mois d'avril à juin 1949	1138,5	1150,0
Aide totale pour quinze mois (dont 972 millions de dollars sous forme de prêts, le reste en dons)	6091,5 ¹	6160,0

On sait encore que 5 % de la contre-valeur des dons est mise à la disposition de l'E. C. A. pour certaines dépenses spéciales, notamment pour l'achat de matières premières stratégiques. Cette part de l'aide n'est donc pas donnée, mais troquée.

¹ Pour se faire une idée des besoins totaux en dollars « exceptionnels », on doit ajouter à ce chiffre près de 150 millions de dollars empruntés aux instituts américains et internationaux de crédits.

VI. LE PLAN DE PAIEMENT INTRA-EUROPEËN

Puisque l'aide américaine allait rendre plus faciles les importations de la zone dollar, on devait craindre que les pays bénéficiaires ne cherchent toujours plus à s'approvisionner en Amérique. Au reste, les seize avaient constaté dès le début de leurs travaux que plusieurs pays d'Europe disposaient de surplus exportables et que seules des difficultés de paiements empêchaient les pays participants d'épuiser d'abord les possibilités d'approvisionnement existant en Europe avant de s'adresser aux fournisseurs des autres continents.

On eût pu naturellement pallier ces difficultés en affectant une partie des dollars E. R. P. à des achats en Europe même. C'est d'ailleurs le système adopté provisoirement par l'E. C. A. au cours des premiers mois. Chaque fois qu'un pays désirait importer d'un autre participant des biens qu'il n'était pas en mesure de payer par ses exportations, il demandait l'autorisation de procéder à cet achat, dit « off-shore », au moyen des dollars E. R. P. qui, normalement, étaient octroyés pour des achats dans la zone dollar ¹.

Pour diverses raisons, un autre système devait être finalement mis sur pied ; au lieu de donner les dollars au pays A pour qu'il achète au pays B, lequel pouvait dès lors disposer de ces dollars pour ses importations en provenance de l'hémisphère occidental, on décida que les dollars seraient mis directement à la disposition du pays B, à condition que celui-ci fournisse gratuitement des marchandises au pays A.

Désormais, chaque pays recevait l'aide E. R. P. sous trois formes différentes :

- l'aide inconditionnelle (permettant d'importer de l'hémisphère occidental) ;
- l'aide conditionnelle (permettant aussi d'importer de l'hémisphère occidental, mais à condition de fournir d'autre part des marchandises de même valeur à un autre pays participant) ;
- l'aide indirecte (permettant d'importer d'un pays participant).

Pour mettre le système sur pied, chaque pays fut invité à évaluer le solde débiteur ou créditeur qu'accuserait douze mois plus tard sa balance des comptes envers chacun des pays participants.

Une fois toutes ces évaluations confrontées et ajustées au cours de très nombreuses négociations bilatérales, on examina quelle part des déficits prévus pourrait être couverte par des réserves de devises existant au moment de l'entrée en vigueur du système. Cette part fut déduite des déficits envisagés. Seuls restèrent alors les soldes à couvrir au moyen de l'aide indirecte.

En adoptant le système, chaque pays créancier s'engageait à fournir une « contribution » et chaque débiteur se voyait accordé un « droit de tirage ». Il était encore convenu que, chaque mois, on établirait la situation respective

¹ Il y a « off-shore purchase » chaque fois que les dollars E. R. P. sont dépensés en dehors des Etats-Unis. Jusqu'ici, un fort pourcentage de l'aide a été dépensé au Canada, en Amérique du Sud et même en Yougoslavie et dans deux autres pays de l'Europe orientale.

des pays participants et que les soldes seraient annulés en « tirant » sur l'aide indirecte ¹.

L'expérience a prouvé que le système était trop rigide. Certains droits de tirage restent inutilisés, d'autres sont trop rapidement épuisés. Par ailleurs, les pays qui n'auront pas réussi à vendre assez à leur débiteur présumé risquent de se voir refuser des dollars « conditionnels » dont ils ont pourtant besoin pour s'approvisionner dans la zone dollar.

VII. L'ACCORD DE COMPENSATION DU 16 OCTOBRE 1948

Afin d'intensifier les échanges intra-européens et d'ouvrir la voie à la libre convertibilité des devises européennes entre elles, l'O. E. C. E. s'efforça de mettre sur pied un accord de compensation multilatérale. On tomba facilement d'accord sur le principe de l'automatisme des compensations dites « de première catégorie ». C'est-à-dire que si le pays A est débiteur du pays B, B de C, et C de A, chaque dette est automatiquement réduite du plus grand montant possible, le même pour chacun.

Pour les opérations plus complexes, aucune compensation automatique n'a été admise. Par conséquent, si A est créancier de B, il ne peut s'acquitter de sa dette envers C en lui transférant sa créance contre B, c'est-à-dire rendre B doublement débiteur de C. Une telle opération n'est possible qu'avec l'assentiment des intéressés puisqu'elle risque d'amener certains pays généralement créanciers, telle la Belgique, à accumuler une créance considérable contre un pays généralement débiteur, telle la Grande-Bretagne.

L'O. E. C. E. n'assure pas elle-même l'exécution du plan de paiement ni l'application de l'accord de compensation. Elle en a chargé la Banque des règlements internationaux, à Bâle, dont les contacts avec les banques centrales des pays intéressés sont bien établis.

L'O. E. C. E. conserve la surveillance, tranche les nombreuses difficultés d'application et étudie constamment si le moment est venu d'étendre à de nouveaux cas la règle de la compensation automatique.

VIII. LE PARTAGE DE L'AIDE

Lorsque les autorités américaines eurent à se prononcer sur les crédits à allouer pour 1948-49, elles furent saisies d'un projet de répartition de l'aide entre les pays bénéficiaires. Toutefois, elles n'avaient pas attaché à ce partage un caractère définitif, de sorte que l'E. C. A. eut toute latitude pour allouer l'aide à sa guise.

Désirant placer d'emblée l'O. E. C. E. devant ses responsabilités, l'E. C. A. lui demanda de proposer elle-même un plan de répartition. Les bénéficiaires furent ainsi contraints de se mettre mutuellement d'accord sur leurs besoins d'aide ; ils étaient donc nécessairement amenés à coordonner leurs plans et à les contrôler mutuellement.

¹ La Suisse qui n'entend tirer aucun profit direct ou indirect de l'aide américaine, ne participe pas au système de paiement ici décrit.

Comme on l'a vu, l'E. C. A. recommanda de prendre comme base de calcul une somme de 4875 millions de dollars à recevoir en douze mois. Le plan de partage devait porter non seulement sur l'aide directe, mais aussi sur l'aide indirecte. En revanche, l'O. E. C. E. n'avait aucunement à se prononcer sur la discrimination entre dons et prêts.

Quels critères de partage adopter ?

Il était facile de savoir quels déficits de la balance des comptes chaque pays prévoyait.

Il était également facile de savoir sur quelles perspectives d'importation, d'exportation et d'autres transactions ces prévisions avaient été établies. De là à porter un jugement sur le plus ou moins grand besoin d'aide, il y avait encore loin.

Il fallait en effet vérifier le bien-fondé des prévisions de chaque pays et s'assurer qu'elles ne visaient pas à capter une part excessive de l'aide.

Pour ce faire, on pouvait vérifier les prix qui avaient servi de base pour évaluer le coût de chaque importation prévue. On pouvait encore s'informer des réserves de devises existant alors et contraindre les pays qui en détenaient à les mettre à contribution avant de recourir à l'aide américaine.

Poussant plus avant, on pouvait recommander des « switches », c'est-à-dire amener le pays importateur à se procurer en dehors de la zone dollar certaines marchandises qu'il entendait acheter avec l'aide E. R. P.

Dans certains cas, les prévisions d'exportations paraissaient pessimistes. Des revisions étaient donc possibles qui réduiraient le déficit escompté.

Comme le temps pressait, seule entra en considération l'analyse des disponibilités alimentaires (production + importation) et des besoins de consommation (nombre d'habitants, étude du nombre de calories prévu). En principe, tout dépassement des niveaux atteints en 1947 devait être supprimé.

La commission de quatre experts chargée de proposer le plan de partage eut recours à tous ces procédés ¹.

Sa tâche n'était pas mince puisque le total des demandes formulées dans les premiers programmes pour 1948-49 dépassait de quelque 700 millions de dollars la somme globale disponible.

On conçoit que les pays les plus malmenés par le Comité des Quatre aient eu quelque peine à se soumettre. Néanmoins, le Conseil de l'O. E. C. E. ne modifia guère les propositions des Quatre. Par la suite, l'E. C. A. décida à son tour de se conformer aux recommandations de l'O. E. C. E. ; mais, après quelques mois d'expériences, elle constata que certains montants pouvaient être réduits grâce à l'accélération inespérée du relèvement de certains pays.

Pour l'aide à recevoir en 1949-50, l'O. E. C. E. sera sans doute appelée à présenter derechef ses propositions de partage. Elle disposera alors de moyens d'investigation beaucoup plus complets. Non seulement elle pourra comparer

¹ Le Comité des Quatre n'a pas indiqué officiellement les modifications qu'il proposait. Il s'est borné à recommander un certain montant d'aide pour chaque pays ; ces derniers purent donc refaire un nouveau programme sans être liés par autre chose que par le montant total d'aide prévu.

les prévisions avec ce qui s'est passé en 1948-49, mais elle sera encore en mesure d'analyser de plus près les besoins réels d'importations.

Dans ce domaine, elle ne se bornera pas à reviser les prévisions de consommation alimentaire ni même à contrôler les besoins de matières premières ou de carburants et combustibles. Elle pourra encore analyser le programme d'investissement, c'est-à-dire les besoins réels d'équipement à importer eu égard aux possibilités internes de financement et aux perspectives générales de production.

D'année en année, les investissements sont appelés à occuper une place plus grande dans les programmes de relèvement, puisque l'Europe Occidentale s'efforce de produire elle-même le plus possible de produits finis tant pour son usage que pour l'exportation. Cette politique permettra de restreindre toujours plus aux matières premières et à certains produits alimentaires les biens acquis dans d'autres continents. Aussi est-il normal que l'O. E. C. E. porte de plus en plus son attention sur le développement de l'appareil de production et s'efforce de coordonner les efforts poursuivis dans ce sens par chacun des pays membres.

Dans les conditions actuelles, la revision des programmes d'importations constitue son plus sûr moyen d'action.

IX. L'ALLOCATION DE L'AIDE

Une fois l'aide répartie et le programme annuel de chaque pays définitivement établi, il reste à importer chacune des marchandises prévues.

L'opération se fait en trois phases : l'autorisation d'achat, l'importation proprement dite et le financement de l'opération par l'E. C. A.

L'E. C. A. établit chaque trimestre la liste des importations qu'elle approuve. A cette fin, elle fixe la part d'aide disponible pour les trois mois envisagés (quarterly allotments). Sur cette base, les pays bénéficiaires lui soumettent un programme trimestriel d'achat E. R. P.

L'E. C. A. contrôle la liste, s'assure qu'elle s'intègre heureusement dans le programme annuel, vérifie si les marchandises requises sont disponibles sur le marché, enfin délivre à l'administration du pays demandeur des autorisations d'achat (procurement authorizations) relativement générales (« pour 1 million de dollars de cuirs et peaux » « pour 10 millions de machines-outils », etc.).

L'Etat bénéficiaire peut répartir chaque autorisation en plusieurs « sub-authorizations » qu'il octroie sous forme de licences d'importation.

Dès ce moment, l'opération se déroule selon les formes commerciales traditionnelles. L'importateur est tout au plus astreint à rassembler les pièces justificatives qui seront nécessaires par la suite. Les dollars sont fournis soit par l'Etat importateur, soit en tirant sur un crédit ouvert outre-Atlantique par l'E. C. A.

La troisième phase est celle du paiement définitif par l'E. C. A. Si l'Etat bénéficiaire de l'aide a avancé des dollars prélevés sur sa propre réserve, il demandera à l'E. C. A. de les lui rembourser. Si une lettre de crédit avait été émise par l'E. C. A., cette dernière devra également restituer les fonds avancés ; enfin, si les dollars avaient été obtenus en tirant sur le fonds de roulement

récemment constitué par l'E. C. A., la somme devra être reversée au fonds. Quel que soit le mode de financement choisi (reimbursement, letter of commitment, draft on the revolving fund) les documents prouvant l'achat et le transport en Europe devront être remis à l'E. C. A. qui s'assurera que l'importation en question répond aux règles établies. Cela fait, elle versera la somme nécessaire.

Par la suite, l'E. C. A. s'efforce de contrôler que les marchandises importées ne sont pas détournées de leur destination. Elle entend en effet prévenir le gaspillage, la réexportation et la disparition au marché noir¹. D'ailleurs, toutes les marchandises importées au titre de l'E. R. P. portent un signe distinctif qui sert à la fois à suivre leurs déplacements et à attirer l'attention des masses sur les effets tangibles du plan Marshall.

X. LE FONDS DE CONTRE PARTIE ET LES PRÊTS

Lorsque les marchandises E. R. P. sont remises en don, cela ne signifie aucunement qu'elles seront distribuées gratuitement aux clients. Elles sont vendues par le canal normal et l'importateur est tenu de remettre à l'Office des changes la contrepartie en monnaie nationale des dollars fournis par l'E. C. A. Cette contrepartie est consignée dans un fonds qui demeure bloqué aussi longtemps que la mission E. C. A. le désire.

Les sommes ainsi drainées constituent un moyen puissant de lutte contre l'inflation, aussi n'est-ce qu'au compte-gouttes que la mission autorise l'Etat à puiser dans cette réserve pour combler son déficit, rembourser sa dette ou financer de grands travaux.

Ce fonds est appelé à jouer un rôle toujours plus important dans les pays où l'inflation a été jugulée et où certains signes de déflation apparaissent. Il constitue la masse de manœuvre qui permettra d'injecter en temps opportun un pouvoir d'achat supplémentaire. Par ailleurs, c'est au moyen de ce fonds que seront financés certains investissements essentiels au relèvement économique et pour lesquels les ressources nationales d'épargne sont insuffisantes.

La contre-valeur des marchandises financées au moyen de prêts E. R. P. ou de l'aide conditionnelle échappe au fonds de contrepartie. En revanche, les biens reçus par le canal de l'aide indirecte donnent lieu à un accroissement du fonds. De la sorte, seule la contrepartie des dons « nets » est consignée.

De même que l'Etat est le bénéficiaire financier des dons américains, c'est lui qui conclut avec les Etats-Unis l'emprunt correspondant à l'aide fournie sous forme de prêt. Des conditions uniformes d'intérêt (2 ½ % payables dès 1952), d'amortissement (dès 1952, voire 1956, seulement), de remboursement (en trente-cinq ans au plus), etc. Le contrat est négocié par l'E. C. A., mais c'est l'Export-Import Bank qui gère l'emprunt.

Une fois le contrat conclu, l'Etat peut soit ouvrir des crédits d'investissement aux particuliers, soit utiliser lui-même les fonds obtenus par cette voie.

¹ En mars 1949, l'O. E. C. E. décida de s'associer aux opérations de contrôle que l'E. C. A. ne désirait plus effectuer avec ses seuls moyens.

Contrairement à ce qui se passe en général, l'emprunt E. R. P. n'est pas affecté, dès le contrat, à un investissement déterminé et les dollars qu'il procure ne sont utilisables que dans les pays désignés par l'E. C. A. et selon les normes de l'aide E. R. P. En 1948-49, l'E. C. A. est tenue d'allouer un milliard de dollars sous forme de prêts.

XI. INCIDENCE DE L'AIDE

On évalue à quelque 2 % la part du revenu national des Etats-Unis qui est absorbée par l'aide E. R. P. En Europe, l'apport américain constitue environ 5 % du revenu national des pays participants.

Toutefois, il serait faux d'en conclure que la suppression de l'aide ne provoquerait qu'une réduction légère du niveau de vie dans les pays bénéficiaires ; les importations payées en dollars comprennent en effet moins des produits finis d'usage courant que des équipements, des matières premières, des combustibles et des denrées alimentaires. Or il est évident que toute réduction des approvisionnements dans ces domaines se répercuterait sur l'ensemble de la production et du marché du travail. Dans certains pays fortement dépendants de l'aide on évalue qu'un dollar de matière première importée permet d'ajouter en moyenne 4 dollars au revenu national.

De plus, certaines formes indirectes d'aide sont d'un « rendement » considérable. L'aide technique, en particulier, a déjà quelques beaux succès à son actif, qui ne se mesurent pas au coût en dollars. Dans tel pays, les conseillers américains ont amélioré de 15 % le rendement en blé par hectare. Dans tel autre, ils ont aidé à réorganiser des industries, à établir des plans de rationalisation et à provoquer une réduction sensible des coûts de production. Ailleurs, ils ont créé l'appareil statistique et introduit les méthodes de calcul qui permettent seules une direction efficace de l'économie par le gouvernement. D'autre part, l'E. C. A. s'est efforcée de créer, par divers moyens publicitaires, l'élan collectif et l'optimisme sans lesquels le relèvement de certains pays n'eût pas été possible.

Sans doute, comme toute entreprise de vaste envergure, l'aide n'a pas que des effets heureux. Dans certains pays, elle risque d'émousser l'esprit d'initiative des autorités et leur sens des responsabilités ; n'est-il pas tentant de se reposer sur l'oncle Sam ? Partout, elle contraint les gouvernements à exclure certains produits — peu nombreux d'ailleurs — des exportations vers l'Est de l'Europe, puisque les Etats-Unis ne sauraient admettre que leurs dons contribuent à l'effort de guerre des pays de la zone d'influence soviétique. En outre, chez les Dix-Neuf, la lutte contre l'E. R. P. a contribué à alimenter la propagande communiste. Il paraît enfin vraisemblable que les bénéficiaires de l'aide ont perdu une partie de leur liberté d'action sur l'échiquier international puisqu'ils ne pourraient adopter une attitude qui déplaise par trop au Département d'Etat.

Enfin, les nouvelles de presse ont permis de suivre les efforts accomplis par Washington pour amener la création des Etats-Unis d'Europe. Il est aisé de voir que l'E. C. A. tente fréquemment d'amener l'O. E. C. E. à accroître

ses responsabilités, à jouer un rôle supra-gouvernemental, bref, à devenir peu à peu l'un des organes de la future union occidentale.

On appréciera diversement ce dernier aspect de l'E. R. P. Quant aux autres aspects, on aurait bien mauvaise grâce à ne pas reconnaître que les bienfaits l'emportent nettement sur les inconvénients.

XII. RELÈVEMENT EUROPÉEN

Pour qui n'est pas au fait de l'abondante documentation publiée par l'O. N. U., l'O. E. C. E., l'E. C. A. et les nombreux experts qui se sont penchés sur l'économie européenne, la situation actuelle paraît généralement quelque peu mystérieuse. Comment se fait-il qu'avec une production qui a retrouvé et souvent dépassé les niveaux d'avant-guerre, l'aide étrangère soit encore nécessaire ? Pourquoi ne suffit-il pas de produire et d'exporter autant qu'avant-guerre pour retrouver le niveau de vie d'alors ? Quelques observations tiendront lieu de réponse :

— la population de l'Europe Occidentale a augmenté de quelque 10 % ;
— certains débouchés coloniaux et d'Europe Orientale se sont fermés, de sorte que l'acquisition des matières premières et alimentaires que l'on s'y procure normalement pose de graves problèmes de devises ;

— avant la guerre, les exportations de l'Europe Occidentale permettaient de payer 70 % des importations ; le revenu des placements à l'étranger en couvrait 20 % et les autres recettes invisibles assuraient le reste. Aujourd'hui, une large part de ces placements a été liquidée pour payer la guerre ou la reconstruction ; par ailleurs, les flottes marchandes sont partiellement détruites, les émigrés ne cherchent plus à rapatrier leurs avoirs ; l'Europe n'a guère de brevets à vendre au dehors, etc ;

— avant la guerre, l'Angleterre gagnait des dollars en Orient et par ses placements dans l'hémisphère occidental puis les distribuait aux pays européens, presque tous ses créanciers commerciaux. Aujourd'hui, les marchés orientaux et les placements sont partiellement perdus, de sorte que Londres ne peut plus payer en dollars ses achats excédentaires en Europe.

La liste est encore longue des altérations survenues dans les rapports économiques de l'Europe avec le reste du monde. Certains changements sont définitifs et aucun retour à la situation d'avant-guerre n'est concevable. D'autres sont passagers, mais durent encore. Quoi qu'il en soit, l'Europe Occidentale se trouve dans l'obligation non seulement d'exporter plus pour assurer le même afflux d'importations qu'en 1938, mais encore d'assurer à sa population accrue un afflux supplémentaire de biens.

On conçoit que l'aide américaine n'ait dès lors rien de superflu si l'on veut assurer un niveau de vie raisonnable aux habitants de l'Ancien-Monde. Mais cette aide est provisoire. Sa durée ne saurait dépasser 1952, sauf peut-être pour certains pays tels que la Grèce. Aussi l'effort des Dix-Neuf consiste-t-il précisément à atteindre la « viabilité » de leur économie dès 1952, c'est-à-dire à assurer dès cette date, sans aide extraordinaire de l'étranger, un niveau de vie supportable et une activité économique stable.

A cette fin, un effort considérable de production s'impose. Il exige en particulier que l'inflation soit maîtrisée¹ et qu'un large programme d'investissements soit mis sur pied. De la sorte, les exportations pourront être accrues et les importations réduites.

De plus, les ressources des pays participants devraient être plus complètement mises à contribution grâce à l'intensification des échanges intra-européens, et les richesses coloniales devraient être mieux exploitées.

Les dix-neuf programmes à long terme élaborés par les pays participants indiquent les prévisions pour 1952-53. Plusieurs d'entre eux ont été jugés exagérément optimistes. Pourtant, leur juxtaposition fit apparaître que le déficit total de la balance des comptes avec le monde extérieur s'éleverait à 800 millions de dollars pour l'ensemble des pays participants. S'ils avaient été confectionnés avec un prudent pessimisme, ils auraient fait apparaître un déficit global de l'ordre de 3 milliards de dollars, à ce qu'a estimé l'O. E. C. E.

On comprend que, dans ces conditions, la Grande-Bretagne soit amenée à recommander un nouveau type de mesure aux pays membres de l'O. E. C. E. : « l'austerité ». Mais peu de pays participants sont disposés à suivre ce conseil et le conflit qui en résulte défraie abondamment l'actualité internationale.

XIII. RELÈVEMENT COMMUN

Il a été jusqu'ici question d'aide américaine et de relèvement de chacun des pays participants. Où se situe la coopération proprement dite ? Ne semble-t-il pas que l'œuvre commune poursuivie au sein de l'O. E. C. E. consiste essentiellement à entériner et à additionner les chiffres fournis par les gouvernements ; et que les efforts de coordination sont tentés seulement lorsque l'octroi de l'aide américaine en dépend ?

Avant de porter un jugement de cet ordre sur l'O. E. C. E. il faut se rappeler qu'une part énorme du travail accompli par elle a été voulu moins par ses membres que par l'E. C. A.

C'est l'administration américaine en effet qui a prié l'O. E. C. E. de proposer une répartition de l'aide directe et indirecte. L'O. E. C. E. dut donc consacrer de nombreux mois à la coordination d'un premier programme annuel avant de pouvoir étudier un plan commun portant sur plusieurs années². C'est en novembre seulement qu'elle put se pencher sur les prévisions à long terme, mais elle dut le faire en même temps qu'elle procédait à la première analyse du programme 1949-50. Ce dernier devant être coordonné à la fin de juin déjà, il est évident qu'il aura la priorité sur l'élaboration du maître-plan.

¹ Au début de cette année, l'O. E. C. E. a décidé de vouer une attention spéciale à ce problème. Surtout, les dix-neuf gouvernements sont engagés à tout faire pour que l'année 1949-50 soit celle de la stabilisation financière et économique intérieure. Chacun d'eux communiquera à l'O. E. C. E. son programme d'action et une procédure a déjà été établie pour les amener à améliorer leur projet s'il était jugé suffisant.

² Si le rôle qu'elle a à jouer dans le partage de l'aide E. R. P. la distrait partiellement de ses autres tâches, l'O. E. C. E. y a gagné une importance et une autorité indéniables qui sont pour beaucoup dans l'intérêt que lui portent les gouvernements.

Pour la deuxième fois un programme annuel sera mis sur pied avant qu'on se soit mis d'accord sur le tout dont il est la partie. Tout donne à penser qu'il en sera de même pour chacun de deux programmes annuels qui devront être ultérieurement remis à l'E. C. A.

D'aucuns ont pu penser que l'O. E. C. E. allait élaborer un plan quinquennal ou quadriennal destiné à assurer l'intégration des dix-neuf économies « participantes ». On a parlé de directoire de planification chargé de diriger la production, la consommation et toute la politique économique des Dix-Neuf. C'était là pure utopie. Une transformation pareille est inconcevable sans la création préalable d'une union politique. Et même si, contre toute attente, les Dix-Neuf se mettaient d'accord sur le texte d'un plan économique commun, plusieurs d'entre eux n'auraient pas les moyens juridiques de l'appliquer à l'intérieur de leurs frontières.

Enfin, un plan ne saurait être rigide, surtout dans un continent qui dépend fortement de son commerce extérieur, c'est une œuvre de création permanente qui doit être constamment ajustée aux caprices de la conjoncture.

Qu'est-ce donc alors que la coopération économique ?

C'est tout d'abord un effort d'information qui n'a pas de précédent dans l'histoire : dix-neuf nations souveraines se communiquant leurs prévisions et leurs programmes d'actions en matière économique, qui examinent en détail chaque programme, le critiquent et conseillent des amendements. L'addition de ces prévisions permet encore à l'O. E. C. E. de faire ressortir les dangers de surproduction, les espoirs trop optimistes d'exportation ou d'approvisionnement, l'insuffisance de certains développements prévus, etc. Même si aucune décision n'est prise, les intéressés seront suffisamment mis en garde par les constatations de l'O. E. C. E.

C'est, en second lieu, une coordination partielle de certains secteurs économiques, ceux pour lesquels l'O. E. C. E. non seulement constate un danger, mais encore estime qu'une décision de coordination est possible. De telles décisions ne peuvent intervenir que si les gouvernements intéressés ont tous un moyen efficace d'action (soit parce que le secteur est étatisé, soit parce qu'il est en main d'un petit nombre d'entrepreneurs faciles à réunir et à convaincre. De telles décisions peuvent porter sur la limitation de la capacité de production, sur le développement de certaines usines, sur une action commune à mener auprès d'autres pays, etc.

C'est aussi la coordination des efforts tendant à accroître les échanges commerciaux entre les Dix-Neuf. L'O. E. C. E. étudie constamment les moyens d'intensifier ces échanges, tant au travers de mesures commerciales que par le détour d'accords de paiements.

La coopération, c'est encore la réunion fréquente d'experts et de diplomates qui nouent entre eux de précieux contacts, s'informent mutuellement des nouvelles possibilités techniques ou commerciales. On ne saurait sous-estimer le profit que les Dix-Neuf ont déjà retiré de ces échanges de vues. Cette forme de coopération offre des perspectives particulièrement prometteuses dans le domaine agricole (lutte contre les parasites, sélectionnement, etc.) et dans celui de l'intensification des échanges. Même s'il ne s'agissait que de partager l'aide E. R. P., la présence de délégués suisses à l'O. E. C. E. ne serait pas

sans profit pour notre pays puisque ceux-ci pourraient nous défendre contre les projets de développement qui aboutissent à mettre sur le marché des biens que la Suisse est déjà en mesure de produire.

On conçoit que, dans le domaine de la coopération proprement dite, la Suisse ait tout intérêt non seulement à être minutieusement informée mais encore à prendre sa part des mesures de coordination des investissements et à participer à toutes les décisions d'ordre commercial ou monétaire.

En dehors des nombreuses autres considérations qui devaient nécessairement amener la Suisse à participer à l'O. E. C. E. les quelques observations faites ici eussent suffi à justifier la ratification de la convention de coopération par notre pays.

XIV. QUE RÉSERVE L'AVENIR ?

En février 1949, le conseil de l'O. E. C. E. a réaffirmé la volonté des Dix-Neuf de maintenir l'Organisation en activité une fois terminée la période d'aide américaine. C'est donc à une tâche de longue haleine qu'il consacre ses efforts.

En décembre 1948, la juxtaposition des dix-neuf programmes à long terme avait fait apparaître deux catégories principales de difficultés. Les unes tenaient aux perspectives de production, les autres aux prévisions d'échange.

Quant aux premières, on a déjà vu par quel moyen l'O. E. C. E. entend prévenir la surproduction dans certains secteurs et encourager un développement plus intense dans d'autres. Il y a lieu de croire que la coopération sera relativement facile ici puisque l'avis des experts techniques et l'intérêt évident des pays en cause aideront grandement à trouver un terrain d'entente.

Il en sera tout autrement au sujet des prévisions d'échange. Ici, l'O. E. C. E. ne pourra agir sans mettre en cause l'ensemble de la politique économique des Dix-Neuf. Le premier obstacle vient de ce que, d'un côté, la Grande-Bretagne entend vendre à l'Europe plus qu'elle ne lui achètera alors que, de l'autre, nombreux sont les pays qui s'estiment incapables de gagner suffisamment de dollars en Amérique et espèrent recevoir de la Grande-Bretagne cette précieuse monnaie en paiement de leurs exportations excédentaires vers la zone sterling.

Cette incompatibilité du programme britannique avec plusieurs programmes continentaux a déjà fait l'objet de négociations bilatérales. Tant qu'une solution ne sera pas intervenue, des divergences sérieuses diviseront l'O. E. C. E. : c'est toute la politique de consommation, de relèvement et d'expansion des Dix-Neuf qui est en jeu.

Une fois le problème résolu, d'autres difficultés apparaîtront dans l'instauration de courants normaux d'échange en Europe. Si le problème de la livre-monnaie dure défraie actuellement la chronique, celui du franc belge ou du franc suisse pourrait à son tour tenir la vedette.

Il faudra également se mettre d'accord sur les perspectives futures en matière de balance des comptes. En décembre 1948, on évaluait que le déficit global des Dix-Neuf avec les pays de la zone dollar se situerait entre 0,8 et 3 milliards de dollars en 1952-53. Sans doute n'est-il pas indispensable de ramener ce déficit à zéro car les échanges internationaux s'accommodent fort

bien de déséquilibres modestes. Néanmoins, des efforts communs devront être entrepris pour que la réalité soit plus satisfaisante que les prévisions.

Il serait vain de vouloir énumérer toutes les questions que l'O. E. C. E. devra aborder. Les quelques exemples indiqués ici suffisent à montrer que la tâche est immense. L'harmonisation des programmes pour 1949-50 donnera à l'O. E. C. E. l'occasion d'apporter à ces questions un commencement de solution. Parallèlement, les négociations et les recherches seront poursuivies qui permettront de réunir l'accord unanime sur telle ou telle solution partielle.

Ce ne sont pas les engagements ténorisés dans la convention de coopération qui permettront aux Dix-Neuf de mener à bien leur entreprise. Ce qu'il faudra, c'est une volonté permanente de bonne entente, un esprit inlassable de coopération.

Après dix mois d'expérience, il est sans doute permis de dire que les dix-neuf gouvernements en cause remplissent cette condition primordiale.

Claude LASSERRE