

AS/EC IV (2) 3



PACECOM001035

**LES OBJECTIFS DE PLEIN EMPLOI
DANS LE CADRE DU PROBLEME
DE LA COOPERATION EUROPEENNE**

Conseil de l'Europe

1951

P R E F A C E

L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe réunie pour sa 2ème session en août 1950, a adopté à l'unanimité une recommandation invitant les Etats membres "à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le Plein emploi" sur leur territoire. Elle m'a également chargé de tenir la commission des Questions économiques régulièrement au courant des progrès réalisés par les Etats membres dans l'exécution de leurs programmes d'emploi.

Cette commission avait déjà invité le Secrétariat Général à préparer "une étude détaillée des moyens par lesquels les mesures recommandées dans le rapport des cinq experts des Nations Unies (1) devraient être appliquées dans le cadre du Conseil de l'Europe".

Le Comité des Ministres donna ultérieurement son assentiment aux buts généraux de la recommandation de l'Assemblée sur le Plein-emploi, dans une résolution adoptée le 4 novembre 1950.

Dans l'exécution des instructions de l'Assemblée et de la commission des Questions économiques le Secrétariat Général a bénéficié des avis de certains experts étrangers au Secrétariat (2). Ces experts ont participé à ce travail à titre purement personnel et les opinions qu'ils ont exprimé individuellement sur certaines questions ne reflètent pas nécessairement le point de vue des organisations auxquelles certains d'entre eux appartiennent ou ont appartenu. Il n'a pas été demandé à ces experts d'adopter le rapport dans son ensemble et celui-ci a été préparé et publié sous la seule responsabilité du Secrétariat Général.

Strasbourg
le 13 avril 1951

Le Secrétaire Général
J.- C. PARIS

(1) "Mesures d'ordre National et International en vue du Plein emploi" Nations Unies, Décembre 1949.

(2) Ont été consultés les économistes dont les noms suivent : M. Nicholas Kalder, Fellow de King's College Cambridge, M. Anthony Cresland, membre du Parlement, ancien Fellow de Trinity College, Oxford, M. Robert Triffin, ancien chargé de cours à l'Université de Harvard, Special Adviser on Policy, Office of Special Representative, Economic Cooperation Administration, M. Richard Downing, Bureau International du Travail. M. Kalder et M. Cresland ont également assisté le Secrétariat Général dans la rédaction de ce rapport.

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. L'Assemblée Consultative, dans la recommandation qui a mené à la rédaction de ce rapport, exprimait "sa conviction solennelle que le chômage est le plus grave de tous les maux qui puissent affliger les Etats modernes" et demandait "à tous les gouvernements associés avec le Conseil de l'Europe de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer le Plein emploi".

Au cours des débats de l'Assemblée au sujet de cette recommandation tout le monde fut d'accord pour constater qu'aucune autre mesure n'améliorerait la situation des Etats membres du Conseil de l'Europe et ne faciliterait leur unification économique comme l'élimination du chômage considérable qui existait encore sur le territoire de certains Etats membres.

2. Ce rapport est donc né du désir d'avoir une étude détaillée des moyens par lesquels cette maladie économique, la plus grave de toutes, pouvait être traitée dans la région couverte par le Conseil de l'Europe.

3. La préparation de ce rapport a été grandement facilitée par l'existence du rapport des experts des Nations Unies "Mesures d'ordre National et International en vue du Plein emploi" (auquel se réfère la recommandation de l'Assemblée). Toutefois, cette étude a été rédigée à l'intention d'un organisme qui réunit plus de 60 nations, dont les problèmes sont variables et qui ont atteint des stades très différents de développement économique.

4. Lorsqu'il s'agit d'appliquer les recommandations des experts de l'O.N.U. à un pays ou à un groupe de pays déterminé, il n'est pas seulement nécessaire de leur donner un caractère plus précis, mais de les modifier (ou tout au moins de les accentuer différemment) pour tenir compte des conditions particulières qui règnent dans ce ou ces pays. C'est pour cette raison que la Commission des Questions économiques de l'Assemblée Consultative a conclu à la nécessité d'un rapport distinct, qui appliquerait et interpréterait les conclusions du rapport des Nations-Unies en fonction des problèmes particuliers qui se posent pour les Etats membres du Conseil de l'Europe.

5. Cet essai d'interprétation est d'autant plus nécessaire que le but déclaré du Conseil de l'Europe est de créer des liens économiques plus étroits entre ses Etats membres et que, de l'avis de beaucoup, l'intégration économique de toute cette zone finira par être réalisé.

6. Une coopération économique étroite entre pays dont la structure interne et, dans une certaine mesure, les conceptions politiques varient, soulève, sous une forme particulièrement aiguë le problème d'une coordination des politiques de Plein emploi. L'expérience des années d'avant-guerre et d'après-guerre a démontré assez clairement qu'une unification économique même limitée entre nations peut facilement être réduite à néant si les différents membres du groupe poursuivent des politiques divergentes et ne maintiennent pas leur économie intérieure à un niveau stable et prospère. Cette remarque s'applique a fortiori à des plans d'unification économique d'un caractère plus radical. Des accords sur le Plein emploi et le maintien de la stabilité économique intérieure sont donc la condition préalable d'un progrès fructueux vers une intégration plus poussée.

7. Le rapport devait être centré essentiellement sur le problème du Plein emploi. C'est ce qui a été fait. Cependant, ce serait manquer de réalisme que de perdre de vue le fait que le problème majeur auquel l'Europe devra faire face dans les années qui viennent sera peut-être celui de l'inflation plutôt que celui du chômage. Ceci n'empêche qu'un chômage appréciable peut continuer à sévir dans certains pays. Etant donné qu'en outre l'inflation est aussi susceptible que la déflation, de mettre en danger la cohésion d'une Europe occidentale économiquement unie, le rapport ne s'est pas limité au problème du Plein Emploi. Il s'est efforcé d'esquisser l'ensemble des conditions de stabilité qui doivent être réunies pour que les tentatives de libération des échanges aboutissent à d'heureux résultats.

8. Le présent rapport traite donc le problème plus vaste du maintien de la stabilité économique en vue du resserrement croissant des liens économiques entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il devrait être souligné cependant que ce document ne discute pas la question de savoir si une intégration plus poussée est en elle-même un objectif souhaitable. Il se borne à analyser les conditions qui doivent être remplies pour assurer le succès durable des accords en vue de l'intégration économique qui existent déjà ou dont la conclusion est envisagée.

9. On n'a pas essayé de présenter un rapport qui traite tous les aspects techniques du problème, étude qui a déjà été effectuée ailleurs de façon détaillée. Ce rapport cherche plutôt à présenter des suggestions pratiques concernant les problèmes susceptibles de se poser aux Pays membres du Conseil de l'Europe.

10. On peut en résumer ainsi les recommandations :

a) Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient adopter pour leur politique économique les objectifs suivants :

- le maintien du Plein emploi
- la lutte contre l'inflation
- la stabilité dans les relations commerciales mutuelles
- le développement économique accéléré des régions sous-développées.

b) A cette fin, chaque Etat membre devrait s'engager :

- à garantir en tous temps des possibilités d'emploi suffisantes pour tous ceux, hommes et femmes, qui cherchent du travail de telle façon que le chômage puisse être maintenu au minimum imposé par l'organisation du marché du travail; et, dans ce but à fixer un objectif de Plein emploi qui constituera le but de la politique nationale d'emploi (§ 59 à 63)
- à garantir la stabilité monétaire intérieure en maintenant le niveau de dépenses à un niveau tel que la demande ne provoque ni tendances inflationnistes ni tendances déflationnistes et en maintenant les prix domestiques à un niveau stable dans la mesure où les mouvements des prix d'importation le permettent (§ 68 à 72)
- à fixer annuellement le chiffre de ces importations en provenance des autres Etats membres comme un moyen de stabiliser les relations commerciales à l'intérieur du groupe (§ 100 à 102)
- à étendre sous certaines conditions, les crédits à court terme garantis à l'Union de Paiements Européenne (U.P.E.) au-delà et au-dessus des obligations actuellement consenties (§ 95, 103 (a), (e))
- à accepter un code de conduite international aux termes duquel il ne sera paré aux déséquilibres de balances de paiements que par des méthodes qui ne mettent pas en danger la stabilité économique du groupe dans son ensemble; et en ce sens à garantir une plus grande liberté de recommandation à l'Union Européenne de Paiements (§ 96 à 99, 103 (b) - (d) - (f), 104 à 114)
- à créer dans le cadre de l'Union Européenne de Paiements un système de "comptes convertibles" (§ 118 - 119)

c) Il devrait être créé une Banque Européenne d'Investissements, comme une étape vers la solution du problème du chômage dans les pays sous-développés du Conseil de l'Europe; elle serait chargée de stimuler le développement économique de ces pays, de multiplier ainsi les possibilités d'emploi et d'étendre ainsi de façon plus équitable les bénéfices de la prospérité en Europe occidentale (§ 127 à 132).

d) Il devrait être établi un Comité de Conseillers Economiques Européens composé d'un petit nombre d'experts indépendants travaillant en liaison étroite avec les organisations internationales, chargés d'examiner la politique des divers Etats membres et de dire dans quelle mesure ils ont rempli les obligations proposés tant sur le plan national que sur le plan international (§ 64 à 73).

DEUXIEME PARTIE

EXPOSE DU PROBLEME

11. Les objectifs de politique économique qui rentrent dans le cadre du présent rapport sont la réalisation du Plein emploi et de la stabilité économique intérieure et l'établissement de relations commerciales de bon voisinage entre les pays du Conseil de l'Europe.

12. Ces objectifs peuvent être définis dans les termes suivants :

- A. Maintien du Plein emploi
- B. Prévention de l'inflation
- C. Stabilité dans les relations commerciales réciproques

13. Naturellement, cela ne revient pas à dire qu'il n'existe pas de nombreux autres objectifs de politique économique. Mais, tels sont les buts que l'Assemblée du Conseil de l'Europe s'est, par les termes de sa recommandation sur le Plein emploi engagée à atteindre, et c'est d'eux seuls que traite le présent rapport.

14. Chacun de ces trois objectifs soulève des problèmes : ceux du chômage, de l'inflation et de l'instabilité extérieure. Dans cette partie du rapport, les problèmes sont analysés sous ces trois rubriques; les parties suivantes envisagent les moyens à adopter pour atteindre les objectifs prévus.

A. CHOMAGE

Généralités

15. Pendant plus d'un siècle, le chômage massif, se produisant à des intervalles plus ou moins réguliers, fut passivement accepté comme un phénomène économique naturel, à la fois inévitable et irrémédiable, et c'est seulement dans les années 1930 que la sévérité anormale de la crise fit passer le problème au premier plan des préoccupations et contraignit de plus en plus les gouvernements à accepter la charge de la résoudre. En conséquence, un certain nombre de pays (notamment les Etats-Unis, l'Australie et la Suède) lancèrent de nouvelles expériences en matière de politique économique et des innovations importantes intervinrent. Parallèlement à cette évolution sur le plan politique, la pensée économique connut de nouveaux développements;

de 1930 à 1940 fut publiée une série d'oeuvres marquantes en ce domaine, qui démontraient en conclusion, après une analyse approfondie des causes du chômage, que ce dernier est en principe un mal curable.

16. La seconde guerre mondiale servit à prouver que le chômage pouvait être réduit en pratique à des proportions négligeables par le maintien de la demande à un niveau suffisant, et le Plein emploi devint rapidement un but reconnu de la politique normale du temps de paix.

17. Ainsi, la formulation et l'adoption d'une nouvelle philosophie politique et économique constituent un legs important de cette période et de la seconde guerre mondiale. Auparavant, la pensée des économistes et aussi celle du public était commandée par une fausse analogie entre les intérêts économiques de l'individu et ceux de la communauté; on en venait de ce fait à croire que, pour répondre aux dépressions économiques, il convenait d'adopter des mesures d'économie plutôt qu'une politique expansionniste. Ce raisonnement négligeait complètement le fait que pour une économie nationale, sinon pour un individu, les revenus et les dépenses sont seulement des aspects différents du même chiffre et qu'une nation peut, en fait, altérer son propre niveau de production et de bien être en modifiant le volume de ses dépenses. On croyait également - bien que ni la théorie ni l'expérience n'en eussent jamais donné de preuve convaincante - que les dépressions étaient une condition nécessaire du progrès économique et qu'elles représentaient dans l'économie un élément correcteur essentiel sans lequel il était impossible de maintenir l'équilibre entre les coûts et les prix et de faire disparaître les producteurs inefficients.

18. Indépendamment du fait que les entreprises financièrement faibles ont plus de chances que les entreprises inefficientes d'être réduites les premières à la fermeture et qu'une dépression économique, par ses effets paralysants sur l'épargne, entrave plutôt qu'elle ne favorise les progrès de l'efficacité économique, il est maintenant reconnu généralement que tous les avantages économiques éventuels d'un état de chômage massif - en admettant qu'il en existe - comptent peu à côté de la somme de souffrances humaines que provoque cet état de choses et des bouleversements sociaux qui en sont le cortège.

19. Depuis la guerre, un certain nombre de pays européens (mais non la totalité d'entre eux), ont maintenu le chômage à un volume négligeable, dans certains cas à moins de 1 ou 2 % du chiffre des salariés. On a prétendu que des pourcentages aussi bas de chômage ont freiné le progrès économique parce qu'ils ont gravement réduit la souplesse et la faculté d'adaptation de l'économie, et aussi parce qu'ils ont été cause de la persistance des pressions inflationnistes.

20. Toutefois, aucune preuve ne vient à l'appui du point de vue selon lequel un niveau plus élevé de chômage dans ces pays aurait provoqué une amélioration prononcée du rendement global ou de la productivité.

Les pays qui ont maintenu des niveaux élevés de chômage n'ont pas connu une amélioration plus rapide de la productivité que les pays où le pourcentage de chômage était faible; les éléments dont on dispose semblent donner en fait la preuve du contraire. L'expérience des dernières années, si elle a prouvé quelque chose, permet de penser que les effets bienfaisants sur la productivité d'un état de Plein emploi - qui, d'une part, incite les employeurs à recourir à des méthodes d'économie de main-d'oeuvre et encourage les employeurs comme les travailleurs à abandonner les pratiques restrictives, et, d'autre part, engendre une confiance générale dans les milieux économiques, ce qui facilite une planification à long terme de la production - que ces effets, donc, l'emportent de beaucoup sur la diminution du rendement des travailleurs qui est parfois attribuée à la disparition de la crainte du congédiement. Il va sans dire que cette assertion s'avère particulièrement exacte dans les cas où l'introduction de la politique de Plein emploi s'est accompagnée d'une politique gouvernementale active d'encouragement à la productivité, s'exerçant tant par un système central de planification et de contrôle que par la création du climat psychologique propice à un accroissement de la production.

21. Il faut évidemment reconnaître qu'une demande monétaire excessive entraînant une pression inflationniste est normalement accompagnée par une grande pénurie de main-d'oeuvre, de sorte que, dans ces conditions, les pourcentages de chômage tendent en général à être plus bas que ceux qui prévalent dans des conditions de stabilité monétaire. En raison du fait que la répartition de la main-d'oeuvre n'est jamais adaptée parfaitement à la structure existante des demandes relatives et que des changements ne cessent de se produire, un certain chômage est nécessaire pour maintenir sa souplesse au marché du travail et pour éviter la formation de goulets d'étranglement. Ce problème est analogue à celui du marché des maisons d'habitation pour lesquelles on admet généralement qu'environ 2 % des maisons disponibles doivent rester inoccupées si l'on veut que le marché fonctionne normalement, c'est-à-dire si l'on veut qu'il puisse satisfaire dans un laps de temps raisonnable les personnes en quête d'une habitation. Quand le nombre des locaux vacants descend très en-dessous de ce pourcentage on peut s'attendre à ce qu'une crise aiguë de logement se produise même si tous les locaux ne sont pas occupés en même temps.

22. De même, si la demande de produits de consommation est stimulée jusqu'à ce que le chômage soit pratiquement réduit à zéro, il se produira vraisemblablement pour la plupart de ces produits un excès de la demande par rapport à l'offre. En d'autres termes, l'élimination complète du chômage ne peut être obtenue qu'en créant une pression inflationniste considérable. Rien ne prouve cependant que le pourcentage de chômage nécessaire pour maintenir sa souplesse au marché du travail, et donc pour éviter les pressions inflationnistes provenant de cette source, doive être de quelque importance. Différents experts (et par exemple Lord Beveridge dans son "Rapport sur le Plein emploi dans une société libre") situent le taux moyen de chômage provoqué par des causes saisonnières ou

frictionnelles à environ 2% du chiffre des salariés (1)

Il est possible que dans certains pays, le taux réel du chômage au cours des dernières années ait été inférieur au taux nécessaire pour maintenir au marché du travail son élasticité. Mais il convient de souligner avec force que d'aussi petites différences ont bien peu d'importance en regard des résultats pratiques obtenus. L'expérience seule montrera si l'objectif le plus approprié d'une politique de plein emploi doit être fixé à 97% plutôt qu'à 99% du chiffre total des salariés; et l'on s'apercevra vraisemblablement que dans ces limites le chiffre le plus approprié varie suivant les circonstances particulières à chaque pays. Mais le problème pratique auquel ont à faire face les Etats membres du Conseil de l'Europe n'est pas de savoir si le taux du chômage doit être maintenu à 3% plutôt qu'à 1%, mais bien si l'on doit continuer à tolérer des taux de chômage de 20, 30 % et plus, comme cela s'est produit entre 1930 et la guerre, ou même de 10 à 20% que l'on pouvait observer dans certains pays européens ces dernières années.

24. Nous ne voulons pas dire par là que les pays ne peuvent pas connaître de pressions inflationnistes toutes les fois que leur pourcentage de chômage atteint 2 - 3% ou davantage. Nous prétendons, toutefois, que le pourcentage de chômage nécessaire pour assurer une fluidité suffisante du marché du travail ne peut dépasser de beaucoup ce chiffre; aussi serait-il impossible de considérer dans ces conditions qu'une pression inflationniste accompagne nécessairement une politique de Plein emploi. L'inflation ou une pression inflationniste pourrait naturellement se manifester - on en a connu des exemples - avec des pourcentages de chômage beaucoup plus élevés (comme, par exemple, en Italie durant l'inflation des années d'après-guerre). Dans cette éventualité toutefois, il serait impossible de considérer l'insuffisance du chômage comme une cause possible d'inflation et d'envisager l'accroissement du chômage comme un remède possible.

CAUSES DU CHÔMAGE.

25. Au cours des dix dernières années, l'accord s'est fait dans une large mesure sur la nature et les causes du chômage. La cause du chômage massif qui dans les pays industrialisés est de loin la plus importante a certainement été l'insuffisance chronique et parfois aiguë de la demande globale de produits de fabrication intérieure. Si la plupart des pays européens ont connu dans le passé des dépressions qui s'inscrivaient dans le cadre de

(1) Le chiffre communément cité par Lord Beveridge, 3%, inclut 1% de plus pour faire face aux inévitables fluctuations des industries d'exportation. Il est intéressant de noter que le gouvernement britannique dans le programme qu'il a annoncé a adopté le même chiffre : un pic saisonnier de 2% plus 1% supplémentaire pour faire face aux facteurs adverses qui pourraient provenir de l'étranger.

mouvements d'ampleur mondiale, prenant naissance ordinairement aux Etats-Unis, cette synchronisation n'indique pas que l'instabilité de l'économie de ce pays a été la cause fondamentale de ces dépressions mondiales. L'importance de la production et du commerce des U.S.A. par rapport au reste du monde tend cependant à conférer aux fluctuations de l'économie américaine un rôle stratégique dans la détermination des phases du cycle économique mondial. Mais la cause fondamentale des fluctuations de l'emploi réside dans les fluctuations de la demande globale interne.

26. Ainsi même si la demande globale ne connaissait pas de fluctuations dues aux conditions du commerce extérieur, il resterait encore le problème des mouvements des dépenses totales consacrées aux investissements privés y compris les mises de fonds en installations et outillage industriels, en stocks et en construction de maisons d'habitation. Dans les économies où domine l'entreprise privée, c'est là le facteur dominant de la demande globale, facteur qui est particulièrement sujet à des fluctuations spontanées dues à des facteurs monétaires et psychologiques d'ordre institutionnel.

27. Il est possible, en fait, de démontrer que le chômage est dû à ce que les revenus nets de la production n'engendrent pas nécessairement des dépenses suffisantes pour assurer la pleine utilisation des ressources. A moins qu'il n'y ait une action délibérée de la part des gouvernements en vue d'assurer la stabilité du total des dépenses compensatrices à un niveau suffisamment élevé pour absorber l'épargne accumulée par l'économie travaillant à plein rendement, le niveau des revenus et de l'emploi oscille nécessairement en fonction des fluctuations de ces dépenses compensatrices.

28. Cependant, le maintien de la demande globale à un niveau suffisant n'aurait pas obligatoirement pour effet de permettre à toute la main-d'oeuvre disponible de trouver du travail. Il existe d'autres types de chômage de caractère non monétaire.

29. Le premier d'entre eux est le chômage frictionnel et saisonnier, et le second le chômage causé par un manque de facteurs complémentaires tels que le terrain, les matières premières et les biens d'équipement.

30. Normalement, chaque pays connaît un certain volume de chômage même quand son activité économique atteint un rythme élevé. Ce chômage peut se présenter, d'une part, sous la forme dite frictionnelle, qui résulte du fait qu'un certain laps de temps doit toujours s'écouler avant qu'une personne ayant quitté un emploi, volontairement ou pour toute autre raison, trouve une autre occupation. Il peut prendre, d'autre part, la forme d'un chômage périodique, qui reparaît durant certains mois et dans divers secteurs, et qui est dû au fait que les possibilités de production, comme dans le cas de l'industrie du bâtiment, ou le niveau de la demande, comme dans la mode, varient suivant la saison.

31. Si le présent rapport ne se préoccupe pas au premier chef des répercussions d'un tel chômage frictionnel et saisonnier, il semble néanmoins nécessaire de souligner qu'une action plus efficace pourrait être menée dans la plupart des pays d'Europe occidentale en vue de réduire ses conséquences et qu'il ne devrait pas normalement dépasser les niveaux suggérés au § 22. Les mesures à prendre pour remédier au chômage de ce genre comprennent une meilleure organisation du marché du travail et des méthodes de production, une assistance aux travailleurs leur permettant de changer d'emploi ou d'émigrer dans d'autres régions, et l'établissement de programmes de réadaptation professionnelle. Il est à remarquer, toutefois, que l'incidence du chômage saisonnier et frictionnel varie elle-même en fonction du niveau général de la demande.

32. Lorsque des variations de la demande nécessitent une modification de la répartition de la main-d'oeuvre, non seulement entre les différents emplois, mais aussi d'une zone géographique à l'autre, le chômage frictionnel peut devenir un problème d'importance plus grande. Cela est dû au fait que la mobilité de la main-d'oeuvre est en général plus faible entre les différentes régions qu'entre les différentes industries situées dans la même région. Il est cependant facile d'exagérer l'importance de ce fait. Toutes les fois qu'un pays souffre d'un chômage massif, ce chômage se concentre normalement dans des régions déterminées de ce pays, parce que les industries sont localisées dans certaines régions et que les conséquences de l'insuffisance de la demande sont plus prononcées dans certaines industries que dans d'autres.

33. Toutefois, il serait complètement erroné d'induire du seul fait que le chômage est concentré dans des régions déterminées qu'il peut y être remédié sans une expansion générale de la demande. En premier lieu, -l'expérience passée le montre assez clairement - les régions qui ont traversé une crise anormale en raison d'un fléchissement de la demande générale, sont susceptibles de recevoir, par le rétablissement de la demande à un niveau suffisant, un stimulant relativement plus grand. L'expansion de l'activité économique tend ainsi automatiquement à corriger la mauvaise répartition apparente de la main-d'oeuvre. En second lieu, même dans les cas particuliers où la réalisation du Plein emploi ne nécessite pas une redistribution géographique de la main-d'oeuvre, on peut s'attendre avec confiance à ce que la main-d'oeuvre, tende à se diriger assez facilement vers les emplois vacants. La faible mobilité géographique de la main-d'oeuvre peut être considérée beaucoup plus comme une conséquence du chômage que comme une cause de chômage. Comme le montrent les études disponibles sur les migrations de travailleurs, c'est l'existence de possibilités d'emploi plutôt que des facteurs personnels ou psychologiques qui, à un moment quelconque, fixe une limite au rythme des migrations. Ainsi, au Royaume-Uni, 1.000.000 à 1.500.000 chômeurs ont été durant l'entre-deux-guerres qualifiés de "structurels" (et considérés en conséquence comme incapables d'être réemployés grâce à des mesures générales d'expansion) pour la seule raison que ce chômage était concentré dans certaines régions du pays. L'expérience a montré cependant que, partout où apparaissaient des possibilités d'emploi assez considérables, des mouvements de main-d'oeuvre ont eu lieu sur une grande échelle. Enfin, à la condition que la demande globale soit assez élevée

pour assurer le maintien du Plein emploi, il est raisonnable de s'attendre à ce que les nouvelles industries aient également tendance à s'établir dans des centres où la main-d'oeuvre est plus facilement disponible. La simple absence d'un excédent de main-d'oeuvre dans d'autres centres peut suffire à encourager une telle tendance qui, cependant, peut être également favorisée par une action gouvernementale directe. L'expérience récente a montré que le choix de l'emplacement des industries peut, dans une certaine mesure, se faire à l'avance en fonction de la main-d'oeuvre disponible, sans que la productivité en soit affectée.

34. A l'heure actuelle, il existe à nouveau une tendance, dans certains pays européens où le niveau de chômage est élevé, à considérer ce chômage comme "structurel" pour la seule raison que ce chômage n'est pas réparti également sur toutes les régions du territoire, mais tend à se concentrer dans certaines d'entre elles. Il faut affirmer catégoriquement que ni la cause, ni le remède de ce chômage ne diffèrent radicalement du cas ordinaire de chômage par baisse de la demande générale ; aussi l'existence d'une telle concentration géographique ne saurait-elle réellement dispenser de mettre en oeuvre une efficace politique de Plein emploi.

35. Il arrive que l'expression "chômage structurel" soit également employée pour décrire des situations dans lesquelles l'apparition du chômage a découlé d'un accroissement de la production potentielle par rapport à la demande - en raison, soit d'une augmentation de la population active, soit d'une productivité accrue - plutôt que d'un fléchissement absolu du niveau de la demande effective. Ici encore ni la cause ni le remède d'un chômage de ce genre ne diffèrent de ce qu'ils auraient été si la population active et la productivité étaient restées sans changement, mais si le niveau de la demande avait baissé. La cause fondamentale dans les deux cas est une insuffisance de la demande globale par rapport aux exigences du Plein emploi.

36. La seconde cause de chômage d'un caractère non monétaire apparaît lorsque les travailleurs ne peuvent obtenir d'emploi parce que les matériaux ou les biens d'équipement dont ils ont besoin pour leur travail ne sont pas disponibles. Cette situation peut se présenter dans n'importe quel pays, bien que dans les pays industriellement développés la pénurie d'équipement ne soit pas susceptible d'être une cause importante de chômage, alors que la pénurie de matières premières n'est une cause de chômage que dans des circonstances exceptionnelles.

37. Ainsi, le problème se pose de la manière la plus aiguë dans les pays insuffisamment développés, où les biens d'équipement dans l'industrie sont gravement insuffisants par rapport à la main-d'oeuvre disponible. Dans ces régions, le chômage prend souvent une forme déguisée, la main-d'oeuvre - surtout l'agriculture - n'étant que partiellement employée. Il en est particulièrement ainsi en Grèce, en Italie, en Turquie et dans les territoires non autonomes. Dans ces pays, la production agricole en est restée à un stade primitif, le sol et la main-d'oeuvre agricole étant utilisés de manière inefficace. Dans le même temps, les autres possibilités d'emploi

font défaut en raison d'une insuffisance de capital et d'équipement industriels. En Italie, cette situation est aggravée par une augmentation rapide et continue de la population.

38. La solution du problème du chômage doit, dans de tels cas, être recherchée en partie par des plans à long terme, qui tendraient à accélérer le développement industriel, en commençant par la transformation des produits de base locaux et par les entreprises publiques (installations de transports et d'énergie, etc...), en partie par un programme dotant l'agriculture d'un équipement moderne et introduisant des techniques d'exploitation nouvelles. Il faut aussi examiner la possibilité de stimuler l'émigration, bien que ceci dépende largement de l'attitude des autres pays. Le problème des pays sous-développés est d'ailleurs discuté plus en détail dans la 4ème partie.

B. INFLATION

Généralités

39. Toute politique qui s'assigne comme objectif le plein emploi comporte le risque d'un processus d'inflation. On peut dire que ce risque constitue l'un des problèmes de politique économique les plus graves auxquels aient à faire face les pays d'Europe occidentale.

40. Le terme d'"inflation" a été associé dans le passé aux violentes inflations monétaires - "l'inflation galopante" - qui se sont produites dans certains pays après la première et la seconde guerre mondiale et qui résultaient d'un manque de confiance dans la monnaie comme moyen de paiement et étalon de valeur. En raison du développement de mesures économiques et de contrôles gouvernementaux plus efficaces, le risque d'inflations galopantes de ce genre ne doit pas être considéré aujourd'hui comme très grand. Toutefois, le danger d'une pression inflationniste existe encore et représente en fait une sérieuse menace pour la réalisation des objectifs économiques examinés dans la 1ère partie. Même s'il est possible de minimiser les effets d'une telle pression sur le niveau des prix au moyen de contrôles rigides, cela ne veut pas dire que l'on évite ainsi des répercussions défavorables sur l'économie. La tendance inflationniste se traduira alors par un épuisement anormal des stocks ainsi que par des hausses de prix cachées, prenant la forme d'une baisse continue de la qualité des marchandises.

41. Un processus d'inflation provoque, en outre, une redistribution du revenu entre les différents secteurs de la communauté. L'inflation favorise les entrepreneurs et les débiteurs au détriment des crédateurs et des titulaires d'un revenu fixe (pension, rente viagère ou intérêts d'obligations). Le salarié risque aussi de souffrir d'une inflation étant donné que les augmentations des salaires ne sont jamais en rapport avec les hausses de prix.

42. La pression inflationniste tend ainsi à désorganiser la structure de la production et à déséquilibrer la répartition du revenu. Elle provoque également des difficultés de balance des paiements, les ajustements des taux de change étant notoirement insuffisants par rapport à la hausse des coûts et des prix intérieurs. Cet aspect est discuté dans la section C.

Causes de l'inflation

43. Le mécanisme par lequel l'inflation prend naissance et est entretenue est compliqué dans ses détails, mais l'on s'accorde généralement sur ses traits essentiels. En général, une hausse de prix peut être attribuée à l'une de ces deux causes. D'une part, une inflation peut être "provoquée par les mouvements de la demande", celle-ci étant excessive par rapport à l'offre de produits à des prix courants. Une telle pression inflationniste peut être généralisée dans toute l'économie ou localisée dans certaines régions ou industries. D'autre part, une inflation des prix peut être "provoquée par les mouvements des coûts" ; elle est alors due à une hausse des prix des éléments de production disponibles pour des raisons autres que l'existence d'une demande excessive. De telles hausses peuvent trouver leur origine, par exemple, dans une augmentation générale des prix d'importation. Mais, dans une société industrielle, leur cause la plus normale est le désir des groupements organisés - travailleurs, agriculteurs et hommes d'affaires - d'assurer à leurs membres une part plus grande du revenu national. Ainsi, par exemple, dans une économie où règne le Plein emploi, la main-d'oeuvre est dans une position relativement favorable pour négocier au sujet des salaires, étant donné que dans ces conditions il est relativement facile aux employeurs de faire supporter aux consommateurs, sous forme de prix plus élevés, les augmentations de salaires qu'ils consentent. Dans une économie de plein emploi, le risque existe, en conséquence, que les salaires des travailleurs augmentent à un rythme plus rapide que la productivité, ce qui provoque une hausse continue du niveau des prix.

44. Au cas où une inflation provoquée par les mouvements des coûts menacerait de se produire, le seul moyen de la prévenir est de prendre des mesures visant directement à empêcher une augmentation trop rapide des revenus personnels. Il se pourrait que les systèmes de fixation de salaires actuellement pratiqués comussent de profondes modifications, car ils conviennent souvent davantage aux conditions de chômage du passé qu'aux conditions de plein emploi prévues pour l'avenir. De la même façon, une politique anti-inflationniste efficace, pratiquée sous un régime de plein emploi, nécessiterait également de nouvelles mesures en vue de limiter la faculté qu'ont les monopoles et les cartels d'exploiter le consommateur, par un accroissement des marges de profit. Il est possible qu'il faille étendre cette politique aux organisations d'agriculteurs.

C. INSTABILITE EXTERIEURE

45. Nous n'avons examiné jusqu'à présent que les effets intérieurs de l'instabilité économique : perte de richesse, charge causée par le chômage, variations indésirables des revenus. Mais au moins aussi important est le dommage causé aux autres pays par l'instabilité économique d'un pays. Tout mouvement prononcé se manifestant dans une économie se propage nécessairement, par les répercussions qu'il a sur le courant des échanges en direction des autres pays.

46. La dépression et la déflation, entraînant comme elles le font une diminution du revenu national, ne peuvent que provoquer également un fléchissement des importations ; si les gens s'appauvrissent, ils achètent moins, non seulement aux industries nationales, mais aussi aux industries étrangères. Ainsi, les industries d'exportation des autres pays connaissent le chômage ; la dépression s'étend au-delà des frontières et se transmet, en faisant boule de neige, à l'ensemble des nations commerçantes. Réciproquement, en cas d'inflation, une hausse galopante des prix ou une demande monétaire trop forte ne peut se limiter au territoire d'un seul pays ; elle exerce obligatoirement un effet défavorable à l'étranger.

47. Ainsi, la responsabilité qui incombe à un gouvernement de maintenir l'emploi à un niveau élevé et stable n'est pas seulement un devoir envers ses propres citoyens, mais aussi un devoir envers ses partenaires commerciaux. Tous les pays souffrent de l'instabilité de l'un d'entre eux ; la réalisation de la stabilité intérieure est donc le premier principe d'un code de bon voisinage.

48. En outre, ce fait prend d'autant plus d'importance que les échanges sont plus libres entre les différents pays et que le multilatéralisme du système de paiements est plus accusé. Si les tarifs douaniers et les contingents, le bilatéralisme et la discrimination sont tous des facteurs restreignant l'ampleur des échanges internationaux et s'opposant ainsi à l'utilisation rationnelle des ressources mondiales, ils servent en même temps d'obstacles à la contagion des maux économiques. Le développement du nationalisme protecteur et l'effondrement de l'étalon-or international au cours des vingt dernières années ne sont pas imputables à la seule folie humaine : le système international de liberté relative du 19ème siècle s'est effondré précisément parce qu'il niait la possibilité d'une défense contre les états d'instabilité provoqués par les pays du monde dont le commerce est le plus important. Le chômage et l'instabilité provenant de l'étranger sont maintenant considérés par la plupart des pays comme un prix trop élevé à payer pour les avantages qu'offrent des échanges libres et multilatéraux.

49. S'il est admis que les nations du Conseil désirent accroître leurs échanges mutuels, ces nations doivent accepter, en conséquence, comme condition préalable l'obligation de maintenir la stabilité dans leurs économies. Il serait absolument impossible de demander à des pays qui jouissent

maintenant du plein emploi d'accepter une libéralisation plus grande des échanges (sans parler du but qui consiste en une intégration économique complète) sans une certaine garantie de stabilité intérieure dans l'ensemble des pays membres du groupe.

50. Le problème primordial consiste donc dans l'acceptation d'engagements touchant le maintien du plein emploi et de la stabilité monétaire et l'application de politiques monétaires qui ne soient pas contradictoires. La nature de ces obligations est exposée dans les sections A et B de la troisième partie.

51. Mais il reste encore un problème : bien que la réalisation générale de la stabilité intérieure doive grandement faciliter l'obtention d'un niveau élevé et stable d'échanges extérieurs, elle ne fera pas disparaître en elle-même toutes les raisons possibles de déséquilibre de la balance des paiements de tel ou tel pays.

52. Naturellement ce dernier effet s'explique par la simple raison que les déficits dans la balance des paiements de certains pays correspondent à des surplus dans la balance des paiements des autres et réciproquement. On peut attribuer ces balances favorables ou défavorables à bien des causes, y compris le fait que certains pays manquent à leurs obligations de stabilité intérieure. Par exemple l'accroissement de la demande effective dans un pays par rapport aux autres pays aura des effets défavorables sur la situation de sa balance des paiements et des effets favorables sur celle des autres pays ; réciproquement, un fléchissement relatif de sa propre demande effective améliorera sa balance des paiements et détériorera celle des autres. Il est possible, en conséquence, qu'un pays qui poursuit une politique appropriée en vue de maintenir le plein emploi et la stabilité économique connaisse des difficultés de balance des paiements uniquement en raison du fait que les autres pays ne poursuivent pas le même objectif. Il est également possible qu'un pays connaisse des difficultés de balance des paiements (les autres pays enregistrant alors un excédent dans leur balance des paiements) parce qu'il laisse l'inflation se produire sur son propre territoire à un moment où les autres pays ont réussi à maintenir leur économie à un niveau stable de prospérité. Les déficits et les excédents de la balance des paiements peuvent également être dus à des causes accidentelles, telles qu'une mauvaise récolte, des modifications dans la rareté relative des différentes catégories de produits, des changements de goûts, etc... Si des institutions appropriées ne sont pas créées pour faire face à ce problème et si les nations participantes ne mettent pas au point un code de conduite qui garantisse le recours à des méthodes d'ajustement mutuellement satisfaisantes, l'apparition de tels déséquilibres commerciaux mettra en danger la stabilité économique du groupe tout entier.

53. Ceci, ainsi qu'il a déjà été souligné, est d'autant plus vrai que le degré de coopération économique est plus grand entre les membres du groupe. En effet, si les Etats membres aboutissent dans leurs tentatives visant à une unification plus grande, ils se refuseront nécessairement, au cours

de ce processus, à avoir recours à ces nombreux moyens traditionnels d'éviter ou de corriger les déséquilibres de la balance des comptes qui ont servi dans le passé à minimiser les répercussions internes des changements survenus dans les conditions du commerce extérieur.

54. Ainsi, la libéralisation des échanges, par la suppression des contrôles quantitatifs, prive les pays du moyen le plus efficace d'agir sur le rapport des importations avec le revenu et la consommation internes. De même la multilatéralisation des paiements rend impossible à des pays donnés de stabiliser leurs relations commerciales, vis-à-vis de pays tiers, au moyen d'arrangements bilatéraux. Enfin, les progrès vers une zone monétaire unifiée impliquent fatalement que les oscillations de la balance commerciale conduisent à des tendances inflationnistes et déflationnistes localisées, à moins qu'ils ne soient contrebalancés par des mouvements de capitaux compensatoires de caractère automatique. Il apparaît clairement, en conséquence, que tout progrès vers l'intégration économique entraîne fatalement une restriction de l'indépendance d'action nationale, parce que les situations économiques intérieures des pays participants en viendront nécessairement à être reliées entre elles plus étroitement.

55. Les recommandations énoncées dans la section C de la Troisième Partie du présent rapport visent à apporter une solution à ce problème. Elles se fondent sur deux principes. En premier lieu, la liberté relative du commerce ne peut être associée à la stabilité économique que si l'on prévoit un recours suffisant au crédit international, en sorte que les pays ne soient pas contraints de prendre des mesures immédiates ou brutales chaque fois que leur balance extérieure est ébranlée pour une raison quelconque, et que des possibilités soient ainsi offertes d'apporter des aménagements ordonnés dans les relations commerciales. En second lieu, la méthode effectivement adoptée par un pays quelconque pour réaliser l'équilibre de sa balance des paiements ne doit pas être un sujet d'indifférence pour les autres pays, étant donné que certaines formes d'ajustement seront compatibles avec le maintien ou le rétablissement de la stabilité économique alors que d'autres ne le seront pas. D'où la nécessité d'une sorte de code international de conduite garantissant que les pays apporteront les ajustements nécessaires de la façon la plus propre à servir les intérêts du groupe tout entier.

TROISIEME PARTIE

OBJECTIFS ET METHODES

Introduction.

56. La thèse développée dans les sections précédentes concluait à la nécessité d'un accord entre les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue d'assurer l'application de politiques économiques non contradictoires. Le problème peut, en conséquence, se ramener à la question de savoir si les Etats membres, une fois acceptés les objectifs nécessaires, peuvent leur donner une expression suffisamment concrète pour obtenir un critère non équivoque de succès ou d'échec. Il suit de ce qui a été dit plus haut qu'il est nécessaire d'adopter des politiques non contradictoires en ce qui concerne le maintien du Plein emploi, le maintien de la stabilité monétaire et l'établissement de relations satisfaisantes en matière d'échanges et de paiements et c'est dans ces domaines qu'un accord est particulièrement indispensable.

57. Dans les sections qui suivent, nous formulons des suggestions quant aux formes les plus appropriées que ces accords pourraient revêtir et quant aux moyens dont disposent les gouvernements pour les mettre en oeuvre. Les sections A et B seront consacrées aux aspects nationaux du problème - c'est-à-dire au maintien du Plein emploi et de la stabilité monétaire et aux incidences de ces objectifs en matière de politique - alors que la section C traitera le problème dans son aspect international.

A. LE PREMIER OBJECTIF : LE PLEIN EMPLOI.

58. En ce qui concerne le premier objectif, les gouvernements sont déjà tenus, aux termes de divers accords internationaux tels que la Charte des Nations Unies, la Charte de La Havane et l'Accord de Bretton-Woods, de poursuivre une politique de Plein emploi sur leur propre territoire. Récemment, le Conseil Economique et Social de l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté des résolutions qui contiennent certaines recommandations pour l'exécution de cet engagement. Il reste donc à examiner les secteurs dans lesquels les pays Membres du Conseil pourraient ou devraient prendre des engagements plus précis et de portée plus grande que ceux qui ont été adoptés jusqu'à présent.

59. Le moyen le plus approprié de donner une expression concrète à un accord tendant au maintien du Plein emploi serait l'acceptation d'un engagement formel inspiré des principes suivants :

60.

"Chaque pays participant s'engage à assurer à tout moment le maximum d'occasions d'emploi à tous les travailleurs, hommes et femmes, en quête de travail, afin que le chômage soit réduit au minimum imposé par les limites structurelles de l'économie et les problèmes d'organisation du marché du travail. A cette fin chaque pays participant s'engage à fixer un objectif de Plein emploi qui définira, en termes concrets, le sens de l'expression "Plein emploi" dans le pays intéressé et constituera la norme vers laquelle devront tendre les mesures nationales de stabilisation de l'emploi. Cet objectif devra être défini en fonction du plus bas pourcentage de chômage que le pays en question peut raisonnablement espérer maintenir en fonction des mouvements saisonniers et compte tenu des limites structurelles du système économique et des changements possibles qui pourraient provoquer un chômage impossible à éliminer immédiatement par des mesures gouvernementales. Chaque pays participant s'efforcera enfin de faire l'impossible pour combattre le chômage dû à des limites structurelles. Dans la définition du programme de Plein emploi, le terme "chômeur" devra inclure tous les travailleurs sans emploi et cherchant un travail comme salarié, sans tenir compte de leur spécialité et sans envisager s'ils sont classés ou non comme chômeurs par les assurances sociales. On devra également considérer le cas des chômeurs partiels."

61. La recommandation ci-dessus serre de très près le texte du rapport des Nations-Unies, mais donne à l'engagement en matière de Plein emploi une expression plus concrète que la récente résolution du Conseil Economique et Social. Elle s'inspire du rapport des Nations-Unies, en particulier, en laissant à chaque pays la liberté de fixer l'objectif d'emploi le plus approprié à sa situation, au lieu de suggérer un objectif d'emploi s'appliquant à tous les pays. La raison pour laquelle l'adoption d'un critère uniforme valable pour tous les Etats membres ne peut être recommandée réside en partie dans le fait que les différents pays se trouvent à des stades différents de développement économique. Alors que, dans certains pays, le chômage étendu peut, s'il apparaît être entièrement attribué à l'insuffisance de la demande effective, dans d'autres pays le manque de ressources complémentaires et, en particulier, de biens d'équipement, empêche de faire disparaître le chômage dans une période prévisible, par les seuls moyens de la politique intérieure.

62. L'autre raison est que, vu les différences de nature que présentent les statistiques d'emploi et de chômage, les chiffres ou pourcentages de chômage des différents pays ne sont pas actuellement comparables, si bien que l'adoption d'un chiffre commun ne comporterait pas les mêmes conséquences pour les différents pays. De plus, l'insuffisance des statistiques, dans certains pays, empêche de déterminer si la politique de Plein emploi est poursuivie avec plus de succès dans un pays que dans un autre. Il importe manifestement que les gouvernements prennent au plus tôt toutes mesures pratiques pour rendre leurs statistiques de l'emploi, non seulement plus complètes et plus exactes, mais aussi pour la ramener à une base uniforme et donc comparable.

63. Rien de tout ceci, bien entendu, ne modifie les conclusions du paragraphe 22, le chômage provoqué par les problèmes d'organisation du marché du travail (c'est-à-dire dû à des facteurs saisonniers et frictionnels) ne doit pas dépasser 2 ou 3 % du chiffre des salariés (mesuré par des statistiques assez complètes pour comprendre tous les travailleurs sans emploi, cherchant du travail comme salariés). Seul le manque de ressources et de moyens de production peut être considéré comme une raison légitime pour un chiffre plus élevé.

64. De ce point de vue il serait également souhaitable que les Gouvernements décident de créer un Comité Consultatif Européen. Ce Comité serait composé d'un petit nombre d'experts indépendants, qui procèderaient à des études et formuleraient des observations quant à la mesure dans laquelle les Gouvernements s'acquittent de cet engagement en matière d'emploi, ainsi que de l'autre engagement, suggéré plus loin, que les nations du Conseil de l'Europe devraient prendre en commun. Le Comité serait aussi à la disposition des pays pour leur donner des avis quant à la fixation et à la réalisation de leur objectif de Plein emploi et devrait maintenir un contact étroit avec les autres organisations internationales (telles que l'O.I.T.) qui s'occupent particulièrement de ces problèmes. Le Comité devrait présenter périodiquement au Conseil de l'Europe des rapports sur ces questions. Ces rapports devraient être rendus publics.

B. LE SECOND OBJECTIF : LA STABILITE MONETAIRE.

65. En ce qui concerne la lutte contre l'inflation et le maintien de la stabilité monétaire générale, les Gouvernements n'ont pas pris d'engagements aussi explicites que dans le domaine du Plein emploi. Ils ont répugné jusqu'ici à assumer des engagements internationaux quant à leur politique monétaire nationale, en partie parce que les problèmes monétaires sont traditionnellement considérés comme étant au premier chef d'ordre intérieur, et en partie parce que l'on a éprouvé des difficultés pratiques lorsqu'il s'est agi de trouver une base généralement acceptable pour un accord international. Dans certains accords internationaux, tels que l'accord de Bretton-Woods, les Gouvernements ont pris l'engagement général de maintenir l'équilibre financier ou, en tout cas, d'éviter des mesures financières et monétaires d'ordre intérieur qui rendent difficiles à atteindre le maintien de l'équilibre international de la balance des paiements. Toutefois, aucune tentative n'a été faite en vue de définir en termes concrets quels devraient être les objectifs d'une politique monétaire et financière.

66. Néanmoins l'analyse qui précède a dû faire ressortir qu'un accord sur ce point est de première importance si l'on veut réaliser une collaboration internationale fructueuse dans le domaine économique. Si les Gouvernements s'efforçaient de maintenir l'équilibre de leurs relations extérieures tout en se fixant des objectifs différents dans le domaine de la politique monétaire - certains favorisant par exemple la baisse des prix,

d'autres leur maintien et d'autres encore leur hausse - leurs efforts respectifs ne manqueraient pas de se contrarier réciproquement et ils ne pourraient ainsi atteindre les objectifs distincts qu'ils s'étaient assignés.

67. Le principal problème qui se pose dans ce domaine est le suivant : si tous les pays sont d'accord sur l'objectif général de la stabilité monétaire et désirent éviter les ravages de l'inflation ou de la déflation, ils éprouvent des difficultés à donner à cet objectif une expression concrète sous forme d'un indice qui soit à la fois applicable à leur propre situation, comparable sur le plan international et acceptable par des pays dont les structures économiques et politiques sont différentes. Ainsi, si le maintien de la stabilité d'un indice des prix (par exemple des prix de détail ou du coût de la vie) était choisi comme critère, ce critère serait à la fois trop restrictif et trop sujet à équivoque. Comme l'a montré l'expérience par laquelle de nombreux pays ont passé depuis la guerre, le maintien d'un indice stable du coût de la vie n'est nullement suffisant pour garantir la prévention des pressions inflationnistes. D'autre part, il peut se produire des situations dans lesquelles une hausse de l'indice du coût de la vie (due par exemple à des hausses de prix des denrées alimentaires importées) n'indiquerait pas des tendances inflationnistes et n'appellerait pas de correctifs sur le plan intérieur.

68. Les recommandations contenues dans ce rapport s'inspirent de la thèse selon laquelle l'élément fondamental qui provoque les tendances inflationnistes et déflationnistes dans un pays quelconque consiste en des variations inappropriées des dépenses globales en biens et en services produits dans le pays (c'est-à-dire, comptés en monnaie nationale, les dépenses nationales en biens et services produits dans le pays, plus les dépenses étrangères en articles d'exportation produits dans le pays). Les tendances inflationnistes entrent en jeu, et ne peuvent entrer en jeu que lorsque le niveau des dépenses globales s'élève plus rapidement que le niveau de la production. Les tendances déflationnistes se manifestent lorsque le niveau des dépenses globales est tombé, soit en termes absolus, soit relativement, en-dessous des disponibilités potentielles de biens et de services. Du point de vue de la coordination des politiques monétaires nationales, l'expression la plus appropriée qui pourrait être donnée à ces idées serait l'adoption d'un engagement formel inspiré des principes suivants :

69. "Chaque pays participant poursuivra une politique qui permette aux dépenses globales en biens et services produits sur son territoire, comptées en sa monnaie nationale, d'être à l'origine suffisamment importantes pour assurer la complète utilisation de la main-d'oeuvre au niveau existant des coûts et des prix nationaux, et d'augmenter chaque année proportionnellement à l'accroissement de la population active et de la productivité de la main-d'oeuvre."

70. Cette formule doit être discutée tant au point de vue de ses incidences en matière de politique que des possibilités pratiques de mesure. Elle exclut manifestement toute tendance inflationniste ou déflationniste trouvant son origine du côté de la demande. Elle assurerait automatiquement la stabilité des prix intérieurs pour toute la gamme des biens et services produits dans un pays, sauf dans la mesure où les coûts et les prix intérieurs varient à la suite de modifications du prix des produits importés. Allié à l'engagement touchant le maintien du Plein emploi, elle exclurait également une inflation provoquée par les mouvements des coûts (c'est-à-dire une inflation trouvant son origine dans une augmentation excessive du taux des salaires nominaux ou d'autres catégories de revenus), étant donné que, dans ce cas, les deux objectifs ne sauraient être atteints en même temps. Elle exclurait également des mesures visant à une stabilité absolue des revenus réels (de façon à permettre une baisse des prix s'accompagnant d'un accroissement de la productivité) ou de mesures ayant délibérément recours à des hausses générales des prix, comme moyen d'atteindre des objectifs économiques déterminés. Afin de s'acquitter d'un tel engagement, les Gouvernements seraient contraints de contrebalancer tout mouvement excessif des dépenses dans des secteurs particuliers de l'économie au moyen de mouvements compensatoires dans d'autres secteurs - par exemple en réduisant les dépenses nationales en cas d'amélioration de la balance des comptes, ou en fixant des impôts plus élevés pour compenser l'augmentation des dépenses publiques ou l'accroissement du volume des investissements.

71. Il convient naturellement de se rendre compte que des mouvements compensatoires de ce genre n'impliquent pas nécessairement l'adoption de mesures restrictives en matière de dépenses. Lorsque, par exemple, un pays connaît une amélioration de son taux d'échange avec l'étranger, grâce, disons, à une demande étrangère accrue pour ses produits, il connaîtra également des conditions favorables dans ses transactions extérieures. Le remède approprié, dans ce cas, est un assouplissement des restrictions à l'importation (réalisé, soit par une réduction des tarifs douaniers, soit par un assouplissement des contrôles quantitatifs existants) qui permettra d'accroître les importations par rapport au niveau du revenu national et de détourner ainsi des marchandises produites dans le pays les dépenses prélevées sur le revenu national, pour les orienter vers les produits d'importation. Un assouplissement des restrictions à l'importation, suffisant pour faire disparaître l'excédent potentiel des exportations sur les importations, pourrait permettre également, dans ces conditions, de limiter suffisamment les dépenses en produits intérieurs pour maintenir à un niveau stable les dépenses globales en produits intérieurs. Dans d'autres cas, la politique contraire s'impose, par exemple lorsqu'un déficit de sa balance des paiements contraint un pays à imposer de nouvelles restrictions à l'importation. Dans de tels cas, la restriction des importations provoque une diminution des dépenses en produits d'importation prélevées sur le revenu national au profit des marchandises produites dans le pays, et elle est ainsi à l'origine d'un accroissement indu des dépenses globales en produits intérieurs, si des mesures positives ne sont pas prises - sous forme d'une augmentation des impôts, par exemple - pour les maintenir au niveau requis.

72. L'objection évidente qui pourrait être soulevée contre l'adoption de cette obligation est qu'elle impose aux gouvernements de mesurer les variations des dépenses nationales, de la population active et du niveau de productivité de la main-d'oeuvre disponible, alors que certains de ces facteurs ne sont pas aisément mesurables. Cette objection perd beaucoup de sa valeur si on garde à l'esprit le fait qu'une acceptation de principe de cette obligation en termes généraux ne nécessitant pas une mesure exacte, représenterait un énorme progrès par rapport à la situation présente. Ainsi en ce qui concerne les dépenses nationales globales, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe disposent actuellement de données plus ou moins détaillées sur leurs dépenses nationales, et il ne serait pas difficile à un pays quelconque de faire connaître un niveau potentiel du revenu national compatible avec le Plein emploi, au niveau actuel des prix intérieurs. Il est vrai que les variations des dépenses nationales globales ne peuvent d'ordinaire être mesurées avec exactitude qu'après un délai important. Mais il existe de nombreux indices partiels (indices montrant les mouvements des ventes de détail, des dépenses gouvernementales et des dépenses d'investissement de la valeur des exportations, etc.), lesquels donneraient de mois en mois un aperçu sur les mouvements des dépenses globales en produits intérieurs. De même la plupart des gouvernements s'ils ne peuvent pas prévoir exactement les changements qui surviendront dans la productivité ou le chiffre de la population active sont certainement en mesure d'en indiquer approximativement l'ordre de grandeur. Ainsi, si chaque pays acceptait de limiter l'accroissement des dépenses monétaires en produits intérieurs à un taux de 5 à 10 % par an - le chiffre le plus élevé étant choisi dans les pays où la population active et la productivité de la main-d'oeuvre augmentent assez rapidement, et le chiffre le plus bas dans les pays où se présente la situation inverse - la possibilité de mouvements inflationnistes ou déflationnistes serait déjà beaucoup plus limitée que dans le passé. Nous estimons, en conséquence, que l'adoption de ce principe, même si l'on tient compte du fait que les possibilités pratiques de mesure sont limitées, ce qui ne permet pas de déterminer exactement jusqu'à quel point il pourrait être mis en oeuvre, représenterait un très important progrès.

73. Le Comité Consultatif européen dont la création est proposée au paragraphe 64 serait aussi chargé, en ce qui concerne l'obligation de maintenir la stabilité monétaire, d'analyser et de commenter les politiques des différents Etats membres.

POLITIQUE DE STABILITE ECONOMIQUE ET INTERIEURE

74. S'ils étaient atteints de manière efficace par tous les pays, les deux objectifs décrits ci-dessus aux sections A et B seraient la garantie que chaque pays adopte dans sa propre juridiction, une politique de stabilité économique ; qu'il existe une harmonie suffisante entre les politiques pratiquées par chacun pour rendre possible leur mise en vigueur efficace par tous ; et que la politique d'un seul pays ne pourrait devenir une source de désordre pour les autres.

75. Il n'a pas été jugé souhaitable ni nécessaire d'examiner quelle organisation administrative il conviendrait de créer sur le plan national en vue de la mise en oeuvre de ces objectifs. Cette question a été considérée comme étant exclusivement du domaine de chaque gouvernement individuel. De même aucune tentative n'a été faite pour définir en détail les divers moyens dont disposent les gouvernements pour agir sur le niveau et la direction de l'activité économique. Il est généralement admis que les techniques dont disposent les gouvernements à cet égard sont devenues, depuis une dizaine d'années successivement plus variées et plus perfectionnées, du fait des améliorations apportées aux organismes administratifs et aux statistiques et de la compréhension plus profonde de l'inter-dépendance des phénomènes économiques. La nature des nouvelles techniques et la méthode selon laquelle elles sont appliquées ont été exposées en détail dans le rapport des Nations Unies sur le Plein emploi et il y a peu d'éléments nouveaux à apporter sur ce point.

76. L'opinion générale est pratiquement d'accord pour admettre que, en plus de ce qu'on peut entendre par les méthodes classiques pour influencer l'activité économique - ajustement des taux d'intérêt et de change - on peut utiliser un certain nombre d'autres "leviers", dont le plus important est l'emploi systématique d'une politique fiscale - faisant varier le niveau et l'orientation des dépenses publiques, le niveau et l'incidence de l'imposition aussi bien que les rapports entre les deux. En plus de ces leviers "passe-partout", les gouvernements ont à leur disposition des outils qui leur permettent d'agir sur les secteurs déterminés de l'économie par le moyen de contrôles directs tels que le contrôle des importations grâce à un système de licences, le contrôle des mouvements internationaux de capitaux, le contrôle des placements à long terme, grâce, entre autres aux permis de construire, à la réglementation des émissions d'emprunt, aux allocations de matières premières et aux programmes d'investissements publics, etc. Dans certains cas, les gouvernements mettent également au point des méthodes d'action sur les mouvements d'ensemble des revenus personnels.

77. Il est actuellement de plus en plus admis que la méthode permettant de déterminer les salaires par la voie de conventions collectives entre les syndicats et les associations d'employeurs dans les industries particulières, agissant individuellement et, dans une large mesure, indépendamment les unes des autres, n'est pas indiquée dans une politique de Plein emploi et cela pour deux raisons principales : en premier lieu (bien que l'importance pratique de ce facteur reste encore à démontrer par l'expérience), dans une politique de Plein emploi, des conditions telles que des conventions de salaires établies sans coordination peuvent entraîner un taux excessif d'augmentation des salaires-argent. En second lieu, dans une économie de Plein emploi, il est particulièrement nécessaire de trouver un rapport convenable entre les salaires relatifs dans les diverses industries et professions, étant donné que, dans ces conditions, le facteur salaires prend une importance accrue dans la répartition de la main-d'oeuvre entre les professions. Sous le système traditionnel des conventions collectives, l'échelle des salaires relatifs ne donnera vraisemblablement pas une image exacte de l'importance relative ni des avantages relatifs des diverses professions et ne permettra donc

pas de stimuler les mouvements de la main-d'oeuvre vers les différents emplois dans les proportions voulues. Bien que les conditions varient inévitablement d'un pays à l'autre, le besoin se fait généralement sentir, dans une économie de plein emploi, d'une Autorité située sur le plan national qui dispose du pouvoir nécessaire pour proposer une échelle des priorités en ce qui concerne les augmentations de salaires et, pour affecter ainsi à la fois les mouvements des salaires les uns par rapport aux autres et le taux d'augmentation du niveau général des salaires.

78. Il convient également de tenir compte de certains facteurs tels que le niveau des prix agricoles relativement aux prix industriels et le contrôle des marges bénéficiaires déterminées par les cartels et les associations professionnelles - en fait, de tous les cas dans lesquels les taux des revenus sont normalement déterminés par l'action collective de groupes organisés agissant individuellement, chacun dans son propre secteur d'intérêts. Ce problème est évidemment l'un des plus délicats qui se posent aux Sociétés démocratiques ; il est lié au problème de la répartition des revenus à l'intérieur de la communauté dans les circonstances où il est reconnu que cette répartition n'est pas obtenue par le jeu aveugle des forces des marchés, mais qu'elle résulte d'efforts systématiques de la part de groupes organisés en vue de protéger les intérêts de leurs membres. Dans le passé, le dilemme résultant des pressions incohérentes exercées par ces groupes n'a pu être résolu que grâce au fait que les politiques monétaires maintenant le niveau général de la demande au-dessous de la capacité industrielle normale, étaient tolérées, pour ne pas dire systématiquement pratiquées. Cette solution a été facilitée en outre par les crises économiques périodiques qui tendaient à exercer une influence modératrice sur les prix agricoles et les bénéfices des entreprises.

79. Le maintien de la stabilité économique exige la mise en jeu coordonnée des différents "leviers" dont les gouvernements disposent. L'emploi, à cet égard, d'analogies mécaniques est approprié mais ne doit pas cependant être poussé trop loin. Une politique de stabilisation économique ne peut se ramener à un problème de physique, dans lequel chaque situation appelle une combinaison quantitative nette et précise de remèdes. L'usage approprié des différents remèdes que les gouvernements peuvent employer fait également appel au jugement et, dans une certaine mesure, à l'intuition et se rapproche donc davantage d'un art que d'une science. Reconnaître ce fait, c'est admettre que les critères de la stabilité économique ne pourront en pratique être atteints, avec le même degré de précision que dans le cas d'un problème de mécanique pure. Le succès d'une politique économique ne peut donc être mesuré que dans certaines limites. Il doit néanmoins être souligné que les fluctuations et variations qui sont susceptibles de se produire si la politique plus haut définie est adoptée, seront faibles par comparaison avec celles qui se produiraient si les gouvernements, comme dans le passé, jouaient un rôle purement passif et n'infirmait pas à l'activité économique une orientation systématique.

garantir, dans la mesure du possible, que le chiffre réel de ses achats ne descendra pas au dessous du minimum déclaré."

102. Il est évident que, dans les conditions de la concurrence et du commerce privé, aucun pays ne pourrait assumer une obligation formelle quant à la valeur totale des achats effectués par ses ressortissants dans les autres pays du Groupe pour une période déterminée, - pas plus que la valeur des échanges envisagée dans les accords bilatéraux d'échanges et de paiements du passé, ne constituait des obligations formelles d'achats pour les pays intéressés. Il devrait néanmoins apparaître évident que la fixation - d'un chiffre minimum - d'importations pourra avoir une valeur considérable tant comme indication d'un objectif pour leur propre politique d'échanges que comme indice, pour les autres, de l'importance probable des débouchés du marché. En fait, ce ci représenterait une étape des plus importantes vers une coopération économique plus étroite et la création de conditions d'échanges plus stables. Elle constituerait également un élément capital en vue de la réforme et du développement de l'UPE tels qu'ils sont exposés ci-dessous.

Réforme de l'UPE

103. Les suggestions exposées ci-dessous concernant la réforme de l'UPE s'inspirent des grands principes ci-dessous :

- (a) Un système satisfaisant doit fournir des ressources appropriées pour permettre l'ouverture, de manière ininterrompue, de crédits suffisants aux Membres pour assurer l'ajustement méthodique des relations d'échanges entre les Etats membres. Ce système doit en même temps assurer la protection voulue contre la persistance indéfinie des déséquilibres dans la balance des paiements des Etats membres.
- (b) Le fonctionnement du système doit faire jouer à la fois des facteurs automatiques et des facteurs discrétionnaires. L'accord UPE actuel était envisagé comme devant être entièrement automatique dans son fonctionnement (tout au moins dans la limite des contingents existants) et il ne laisse à l'UPE aucune latitude pour agir de quelque manière que ce soit sur la cadence à laquelle les Membres utilisent les crédits accordés. Dans le cas d'une aide spéciale aux pays qui ont épuisé leur contingent, l'UPE a des pouvoirs discrétionnaires en matière de prêts, sans toutefois que des règles automatiques régissent l'exercice de ces pouvoirs. Il serait utile que les pouvoirs effectifs dont dispose l'UPE pour réglementer le montant des crédits accordés aux emprunteurs soient accrus, mais en même temps des règles administratives précises devraient être établies pour l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires.
- (c) L'UPE se trouverait alors en mesure, dans un cas particulier donné, d'appliquer un degré variable de pression soit aux Etats membres débiteurs soit aux créditeurs, d'après son analyse des causes de déséquilibre dans les relations de paiements entre Etats membres ou entre les Etats membres et le monde extérieur et non simplement ni même

particulièrement comme résultat automatique de la persistance de positions créditrices ou débitrices d'Etats déterminés vis-à-vis de l'Union.

- (d) Les pouvoirs discrétionnaires de l' UPE devraient autant que possible se limiter à l'analyse et à l'interprétation des faits ; tandis que son pouvoir de faire pression sur les Membres devrait être déterminé par l'accord initial. Ceci se rapporte aux circonstances et aux conditions dans lesquelles l'UPE devrait ouvrir de nouveaux crédits aux débiteurs, aux recommandations qu'il fait aux pays débiteurs en matière de politique nationale et aussi aux circonstances dans lesquelles l'UPE pourra faire appel aux créditeurs afin qu'ils mettent de nouveaux crédits à la disposition du système, ainsi qu'aux recommandations aux Etats créditeurs en matière de politique.
- (e) Conformément aux principes ci-dessus exposés, il est suggéré que des facilités de crédit automatiques, telles que celles qui sont prévues par le système actuel de contingents, ne soient accordées que par tranches mensuelles restreintes destinées à amortir des soldes débiteurs de faible importance provenant de causes accidentelles. Les ouvertures de crédit dépassant cette tranche mensuelle, ou au delà d'un total déterminé ne devraient être accordées par l'UPE que conformément aux principes directeurs exposés dans l'accord initial et selon les cas d'espèce, accompagnées de recommandations appropriées quant aux mesures correctives à prendre par le pays emprunteur. Ces crédits proviendraient des ressources générales de l'UPE. Il est à souhaiter que la proposition de création d'un système de comptes convertibles figurant aux paragraphes 118 et 119 ci-dessous augmente considérablement les possibilités du système en matière d'ouverture de crédits. Si les ressources prévues à l'origine se révélaient insuffisantes, les Etats membres pourraient être invités collectivement à porter ces ressources au montant que l'expérience indiquera comme nécessaire au fonctionnement efficace du système. Les pays créditeurs individuels ne devraient avoir l'obligation d'ouvrir des crédits supplémentaires à l'UPE que dans les cas particuliers où la persistance d'un solde créditeur peut nettement être attribuée au fait que la politique monétaire intérieure du pays créditeur en cause est erronée.
- (f) Au cas où un Etat membre refuserait d'adopter les recommandations de l'UPE en matière de politique et renoncerait à profiter des facilités de crédit offertes à titre conditionnel, l'Etat membre en question devrait être libre de choisir ses propres méthodes pour rétablir l'équilibre de sa balance des paiements. Néanmoins, aussi longtemps qu'il reste membre de l'UPE et bénéficie ainsi des facilités offertes en matière de règlements multilatéraux ainsi que de la protection contre les mesures différentielles des autres Etats membres, il devra lui-même s'abstenir de mesures qui établissent en fait une discrimination entre les Etats membres, sauf sur l'initiative ou avec le consentement exprès de l'UPE. La non-observation de cet engagement devrait entraîner l'exclusion de l'Etat en question de l'UPE.

104. C'est en analysant les différents cas possibles de déséquilibre que l'en définira le mieux les critères administratifs à fixer pour l'exercice de ces pouvoirs (1). Si l'en néglige les mouvements de balance des paiements qui sont dus à des mouvements de capitaux de nature spéculative, l'apparition de balances débitrices présuppose une augmentation des importations ou une chute des exportations, et, réciproquement, l'apparition de balances créditrices présuppose une baisse des importations ou une augmentation des exportations. Chacun de ces mouvements peut à son tour être attribué à des causes - légitimes ou illégitimes - provenant soit du pays en cause, soit des autres pays. La politique que suivra l'U.P.E. dépendra alors de son interprétation de la situation. A cette fin, les gouvernements doivent s'engager à fournir à l'U.P.E. toute information nécessaire sur les mouvements des différents postes de leur balance des paiements.

Le paragraphe suivant vise à donner un bref aperçu des modes d'action les plus appropriés suivant chaque cas.

Politiques à adopter à l'égard des pays débiteurs.

105. (1) Si un pays se met dans une position débitrice vis-à-vis de l'U.P.E. à la suite d'une augmentation anormale de ses importations, qui elle-même peut être attribuée à l'action prédominante de pressions

(1) Il est bon de dire quelques mots de la signification du terme "déséquilibres de la balance des paiements" se rapportant aux relations inter-européennes en matière d'échanges et de paiements. Il est évidemment peu souhaitable que les pays membres du Conseil de l'Europe visent à réaliser l'équilibre de leurs relations commerciales avec les autres pays membres, étant donné que certains pays peuvent accuser des déficits dans leurs comptes-courants avec les autres pays de l'U.P.E. et ces déficits être compensés par des surplus provenant d'opérations extérieures à la zone ou vice versa. On peut dire qu'un pays se trouve en position d'équilibre dans sa balance des paiements lorsque l'équilibre existe dans l'ensemble de ses transactions avec le monde extérieur plutôt que dans ses transactions avec les autres pays de l'U.P.E. De même, l'absence d'équilibre dans l'ensemble des transactions en comptes-courants n'est pas davantage l'indication évidente d'un déséquilibre, étant donné qu'un pays peut être prêteur ou emprunteur de capitaux à long terme. C'est pourquoi les déficits et les surplus dans les transactions avec les autres pays de l'U.P.E. ne sont le signe de déséquilibres dans la balance des paiements que dans la mesure où ces déséquilibres ne sont pas compensés par des surplus ou des déficits dans les transactions avec le monde extérieur ou par des mouvements de capitaux à long terme et où, par conséquent, ils donnent fatalement naissance à des transactions financières ou à des mouvements d'or qui ont le caractère d'une "compensation" plutôt que d'une balance. Dans les pages suivantes, les termes "déficits" et "surplus" dans la balance des paiements et les termes "pays débiteurs" et "pays créditeurs" en ce qui concerne l'U.P.E. sont employés dans ce sens particulier.

inflationnistes dans son économie intérieure, le pays en question ne devrait se voir accorder que des crédits strictement temporaires à la condition que des mesures anti-inflationnistes précises (sous forme d'un relèvement des impôts ou des taux d'intérêts, du contrôle du crédit, etc..) soient adoptées. Si l'inflation avait pour résultat un relèvement des prix de revient et des prix de vente comparativement à ceux des marchandises étrangères, de telle sorte que la simple élimination de la pression inflationniste ne suffise pas à ramener les importations à leur niveau normal, les pays devraient être invités à dévaluer leur monnaie en conséquence. Si ces recommandations n'étaient pas suivies, il conviendrait de refuser de nouveaux crédits.

(2) Si un pays se met dans une position débitrice à la suite d'un accroissement anormal de ses importations à un moment où il n'est pas notablement soumis à des mesures inflationnistes (ni même peut-être à un chômage considérable ou à une inutilisation de son potentiel industriel) s'exerçant dans son économie intérieure, l'U.P.E. devrait ouvrir des crédits pour des montants et à des termes dictés par son analyse des circonstances. Lorsqu'un accroissement des importations est manifestement dû à des causes temporaires (telles qu'une mauvaise récolte), des crédits devraient être accordés sans autre condition. Dans d'autres cas où l'accroissement des importations n'a pas un caractère temporaire apparent, mais peut être clairement attribué à des causes purement nationales (par exemple, une tendance accentuée aux importations consécutives à un changement de goût ou de la technique), les ouvertures de crédit devraient être subordonnées à la condition que le pays adopte des mesures positives en vue de remédier au déséquilibre, par voie de dévaluation ou par voie de réduction des importations. Dans tous les cas, les mesures correctives ne devraient pas dépasser la portée de celles qui sont nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

(3) Si l'apparition de la position débitrice est due à une chute des exportations et que cette chute puisse être attribuée soit à des pressions inflationnistes s'exerçant à l'intérieur du pays ou à la montée des prix de revient intérieurs du pays consécutive à une inflation précédente, la politique du Comité devrait être analogue à celle prévue dans le cas (1).

(4) Si un pays se met dans une position débitrice par suite d'une chute dans les exportations, chute causée par les tendances déflationnistes et par une réduction consécutive des achats des autres pays du groupe, ces pays devraient avoir droit à de nouveaux crédits jusqu'à ce que la stabilité économique intérieure des pays en question soit rétablie.

(5) Si l'apparition d'une position débitrice est due à une chute des exportations et peut être attribuée à des facteurs intérieurs particuliers, la politique de l'U.P.E., comme dans le cas (2), devrait dépendre de son analyse des circonstances. Au cas où une chute des exportations est due à des causes strictement temporaires (telles qu'une mauvaise récolte), des crédits devraient être accordés pour permettre de doubler le cap. En d'autres cas, l'ouverture des crédits devrait être subordonnée à la condition que des mesures appropriées soient prises pour rétablir l'équilibre. Lorsque la réduction des exportations est due à une diminution du potentiel d'exportation d'un pays pour des causes techniques qui s'exercent à l'intérieur ou à l'extérieur de son territoire (par exemple épuisement

des réserves minières ou évolution technique réduisant les demandes extérieures de produits particuliers d'exportation, etc...), chaque pays doit être laissé libre de choisir s'il désire stimuler ses exportations par voie de dévaluation ou seulement ramener ses importations au niveau courant de ses exportations. Dans ce cas particulier, le pays serait justifié à abaisser le montant de ses "achats minimum" déclarés par rapport au reste du groupe.

Politiques à suivre à l'égard des pays créditeurs.

(6) Si un pays se place en position de créancier par suite du fait qu'il n'a pu maintenir la demande effective intérieure à un niveau stable - position qui se manifeste par un accroissement du chômage, une chute des prix ou la diminution des dépenses totales dans le domaine de la production intérieure - et s'il en résulte une diminution de ses dépenses courantes au-dessous du niveau minimum, il devrait ouvrir automatiquement au système de nouveaux crédits à concurrence des montants nécessaires pour porter ses dépenses courantes totales au niveau minimum déclaré. En même temps il devrait prendre des mesures pour rétablir à la fois le Plein emploi et le niveau de la demande. Tant que cette situation se prolonge, il ne devrait pas être à même de réduire ses achats au-dessous du niveau déclaré à une période donnée, fixée par l'U.P.E.

(7) Si un pays se place dans une position de créancier à la suite d'un accroissement de ses exportations ou d'une réduction de ses importations, dont l'origine peut être trouvée dans les tendances inflationnistes régnant dans d'autres pays, ce pays ne devrait pas être engagé à prendre des mesures correctives et les règlements devraient continuer à être effectués conformément aux dispositions fondamentales des contingents et en or dans la proportion de 100 % lorsque son contingent serait épuisé. Le pays en question peut néanmoins être invité à apporter son aide à l'U.P.E. en déposant tout ou partie des paiements courants en or qui lui sont dus à un compte convertible auprès de l'U.P.E. (voir paragraphes 118-119).

(8) Enfin, si un pays se place en position créditrice par suite de causes analogues à celles qui sont indiquées aux alinéas (2) et (5) et si le déséquilibre peut être attribué à des causes particulières au pays intéressé, ce pays pourra être invité par l'U.P.E. et comme condition au maintien de sa participation, à prendre des mesures correctives telles que la réévaluation de sa monnaie ou l'assouplissement des restrictions à l'exportation en vigueur. L'exclusion de l'U.P.E. équivaldrait alors à une autorisation donnée aux autres Etats membres d'imposer des mesures discriminatoires à l'encontre du pays en question.

Principes et mode de fonctionnement.

106. Les suggestions qui précèdent sont conformes à deux principes importants dont l'adoption est considérée comme essentielle au bon fonctionnement d'un système multilatéral stable. Le premier de ces principes est que, dans tout déséquilibre sérieux du volume des paiements, il importe de distinguer entre le ou les pays qui sont responsables de la cause initiale

du mauvais ajustement et les autres pays qui se bornent à refléter cette cause. La charge du réajustement à effectuer devrait être imposée dans la mesure du possible, à l'élément responsable du mauvais ajustement plutôt qu'aux autres. La pression en vue du réajustement devrait donc s'exercer, non pas sur les débiteurs ou créiteurs en tant que tels - mais sur le ou les pays dont on peut démontrer qu'ils sont responsables d'un mauvais ajustement. Le second principe est que les causes monétaires du déséquilibre (c'est-à-dire les tendances inflationnistes ou déflationnistes) doivent être nettement distinguées des autres causes et que la nature des mesures correctives à employer doit être adaptée en conséquence. Les déséquilibres dont l'origine peut être attribuée à des causes monétaires relevant du pays intéressé devraient faire l'objet de mesures portant sur la demande intérieure effective et non de mesures affectant les conditions profondes des échanges. Cependant une modification du taux de change est justifiée lorsqu'une tendance inflationniste a, sans contestation possible, provoqué un relèvement des prix de revient et des prix de vente intérieurs relativement aux autres pays.

107. La mesure dans laquelle ces principes pourraient effectivement être mis en application dépend évidemment très largement des renseignements dont disposera l'UPE en ce qui concerne les tendances économiques du moment dans les différents pays participants ainsi que de la compétence avec laquelle elle interprétera ces renseignements à leur juste valeur de manière à porter un jugement concret dans chaque cas particulier. Une objection évidente contre l'efficacité de ces propositions est que la somme de renseignements nécessaire au fonctionnement d'un tel système serait impossible à acquérir dans les circonstances actuelles. A cette objection on peut opposer la remarque que la difficulté d'interprétation diminue beaucoup à mesure qu'augmente l'ampleur du déséquilibre ; il est beaucoup plus facile de déterminer les responsabilités dans les cas de modifications importantes et spectaculaires que pour les petites. Faute d'une définition précise des politiques qui devraient être adoptées par les pays individuels dans les différentes circonstances et de principes directeurs pour le fonctionnement de l'UPE, il est tout aussi vraisemblable que de mauvaises procédures d'ajustement seront employées dans les cas graves de mauvais ajustement que dans les cas sans importance. En outre si le UPE est nettement chargé de la responsabilité de porter des jugements du genre plus haut prescrit, sa compétence en ce domaine, même si elle est tout d'abord imparfaite, ne peut que s'améliorer grâce à une expérience prolongée.

108. L'analyse ci-dessus part de l'hypothèse que les mouvements des balances des différents pays dans le cadre de l'UPE sont essentiellement le résultat de mouvements dans les transactions en matière d'échanges et de services plutôt que de mouvements de nature spéculative. L'expérience du passé a parfois démontré que les mouvements des balances financières ont tendance à être plus violents que ne le justifieraient les mouvements correspondants des transactions courantes, en raison de transactions financières de nature spéculative. Des relations de bon voisinage exigent, entre autre chose, que chaque pays prenne, dans la mesure du possible, des mesures pour empêcher ces mouvements spéculatifs et il est à recommander que des facilités de crédit ne soient pas accordées pour couvrir des déficits qui

doivent leur origine à des mouvements spéculatifs de capitaux "hot money".

Autres méthodes d'adaptation

109. Les propositions ci-dessus suggéraient que les déséquilibres qui trouvaient leur origine dans des causes monétaires (c'est-à-dire les tendances inflationnistes ou déflationnistes dans les pays commerçants devaient, dans la mesure du possible, faire l'objet de remèdes d'ordre monétaire et non de mesures qui auraient pour effet de restreindre les échanges entre pays membres. Dans les cas de déséquilibre de nature non monétaire qui appellent des mesures correctives affectant les conditions matérielles des échanges entre les différents pays, les suggestions ci-dessus laissaient une latitude considérable quant à la méthode particulière d'ajustement à recommander au pays intéressé. Ceci tenait compte du fait que la méthode d'ajustement la plus appropriée peut être différente selon les circonstances matérielles de chaque cas particulier et la position individuelle du pays effectuant l'ajustement. Dans ces conditions, si un pays accuse dans sa balance des paiements un déficit dû à des causes structurelles, dont l'élimination implique la réduction de ses importations, il n'y a aucune raison évidente de préférer que cette réduction soit obtenue par une méthode (telle que la dévaluation de la monnaie) plutôt qu'une autre (telle que les restrictions quantitatives des importations ou l'emploi de taux de change différentiels appliqués à diverses catégories d'importation). Les seuls instruments de politique commerciale à proscrire formellement sont ceux qui établissent une distinction entre les différents pays. Si l'on admet l'existence d'un système de paiements multilatéraux complet, la principale justification de ces pratiques différentielles disparaît dans tous les cas. Les différents pays pourront encore être tentés d'imposer - ou de menacer d'imposer - des restrictions discriminatoires dans l'espoir d'arracher aux autres pays, des concessions en matière d'échanges. Il faut nettement comprendre que l'emploi de ces pratiques doit être formellement proscrit (à moins que, comme il est indiqué au paragraphe 103 (f) ci-dessus) ces pratiques soient adoptées sur l'initiative ou avec le consentement exprès du groupe dans son ensemble) si l'on veut établir une coopération économique efficace entre les Membres du groupe.

110. Si on laisse de côté ces méthodes discriminatoires on peut distinguer parmi les méthodes possibles de réajustement celles qui sont "protectives" ou "non-protectives" (selon qu'elles agissent sur le secteur des importations seulement ou simultanément sur les secteurs importation et exportation), celles qui sont "sélectives" ou "non-sélectives" (selon qu'elles affectent les conditions des échanges de certains produits en particulier, à l'exportation ou à l'importation, ou qu'elles affectent les conditions d'échange dans leur ensemble) et finalement celles qui constituent des techniques "administratives" ou "commerciales", cette dernière distinction étant basée sur l'emploi de contrôles administratifs ou d'une manipulation des prix. Les avantages respectifs de ces différentes méthodes appellent un examen plus détaillé.

111. Pour ce qui est de parvenir à la meilleure division du travail sur le plan international et ainsi à la meilleure attribution des ressources, la méthode "non-protective" d'ajustement - c'est-à-dire la dévaluation de la monnaie - qui communique un élan aux exportations en même temps qu'elle a tendance à restreindre les importations, est nettement préférable aux méthodes "protectives" qui n'ont pour effet que de limiter les importations; mais, outre qu'un usage répété des modifications des taux de change n'est pas à recommander, il ne sert évidemment de rien d'inviter les pays à faire disparaître les déficits dans leur balance des paiements au moyen d'une méthode d'ajustement non protective dans les cas où ils ne peuvent espérer augmenter le volume de leurs exportations de manière appréciable en réduisant les prix. Dans les cas où, pour des raisons techniques, un pays n'a qu'une capacité d'exportation limitée ou lorsque la demande étrangère pour ces produits est inélastique l'effet principal de l'ajustement quantitatif se ferait dans tous les cas sentir en grande partie dans le secteur des importations plutôt que dans celui des exportations. Dans de telles circonstances, une politique "protective" de restriction des importations est, dans une certaine mesure, nettement préférable à la méthode "non-protective" que constitue la dévaluation, puisque la première évite les changements défavorables des taux d'échange et les transferts inter-régionaux conjoints de revenus réels.

112. De même, il ne peut y avoir aucune objection à priori à l'usage de politiques "sélectives" de préférence à des politiques "non-sélectives". Par exemple, si un pays a des raisons valables de restreindre ses importations dans le but de rétablir l'équilibre de la balance des paiements, il devrait aussi être libre de choisir les produits dont il désire restreindre l'importation - pourvu que ces restrictions ne fassent aucune distinction entre les différents pays exportants - plutôt que d'appliquer les mêmes mesures restrictives (comme dans le cas d'une dévaluation ou de l'établissement d'un droit uniforme ad valorem) aux produits de toute nature. Il faut souligner qu'une politique "sélective" en ce sens ne doit pas être considérée comme protective simplement parce qu'elle a pour résultat indirect de modifier la provenance géographique des importations.

113. Enfin, il ne peut y avoir aucune objection d'ordre général contre l'emploi de techniques "administratives" (comme par exemple les restrictions quantitatives sous forme de licences d'importation ou d'attribution de devises, etc..) ni en faveur des techniques "de marché" plus traditionnelles, telles que droits à l'importation ou dévaluation de la monnaie. A condition que les mesures adoptées dans l'un ou l'autre cas ne soient pas quantitativement plus importantes que ne le nécessite le rétablissement de l'équilibre, on ne peut dire que l'un des deux types de technique soit plus restrictif des échanges internationaux ni plus préjudiciable à une distribution équitable des ressources que l'autre; pas plus qu'il n'y a de raison de supposer que l'une doit être plus discriminatoire que l'autre. Dans un système d'échanges bilatéraux, les restrictions quantitatives sont naturellement imposées de façon discriminatoire. Mais, avec un système de paiements multilatéraux et sous réserve que les licences accordées ne spécifient pas le pays d'origine du produit à importer mais

permettent à l'importateur d'acheter en n'importe quel point de la zone d'échange, il n'y a aucune différence réelle, de ce point de vue, entre l'usage de restrictions quantitatives et l'usage, par exemple, de tarifs. Le grand avantage des techniques administratives est leur souplesse. Pour cette raison, elles sont en général beaucoup plus appropriées en matière d'ajustements à court terme, tandis que les avantages des techniques traditionnelles de marché se manifestent mieux dans les cas de déséquilibres prolongés qui nécessitent des ajustements permanents. L'objection faite à l'emploi des techniques administratives est que, dans certains pays dont la machine administrative n'est pas particulièrement efficace, l'emploi de ces techniques peut prêter à des abus de toute sorte et donner naissance à des bénéfices non justifiés au profit d'intermédiaires ou de ceux qui réussissent à se soustraire aux contrôles. Ces pays auraient avantage à adopter un système mixte de techniques administratives et de techniques commerciales qui permettent de combiner la souplesse des premières et les avantages d'un marché libre inhérents aux dernières. Ainsi pourraient disparaître beaucoup des inconvénients que présentent les contrôles quantitatifs des importations, si ces contrôles étaient combinés avec le système de ventes aux enchères des licences, par lequel le droit d'importer un produit déterminé est cédé par le gouvernement au plus offrant. Par une voie différente, le même objectif peut être atteint en établissant des taux de change différentiels aux différentes catégories d'importations. D'après ce système, les importateurs de produits non essentiels, par exemple, achètent des devises étrangères à un prix différent de celui que payent les autres importateurs. Le désir de proscrire l'usage de ces méthodes dans l'intérêt du bien commun ou d'un système d'échanges internationaux plus libéral est fréquemment fondé sur un raisonnement erroné. Si elles sont correctement employées, ces méthodes, tout en n'étant pas moins restrictives que les autres, devraient offrir des possibilités plus grandes de réaliser un système efficace.

114. Aussi est-il suggéré que le *modus vivendi* international qui doit être établi et adopté en commun s'attache surtout à déterminer, plutôt que les instruments particuliers d'une politique internationale d'échanges, les circonstances dans lesquelles des ajustements doivent être effectués et la nature des ajustements qu'elles commandent. Les efforts déjà accomplis dans ce domaine ont presque exclusivement porté sur la mise hors la loi de certains instruments à l'exclusion des autres, sans tenir compte que des instruments déterminés ne sont pas nécessairement bons ou mauvais et que la seule chose qui compte est s'ils sont utilisés de manière appropriée ou non.

Relations avec le monde extérieur.

115. Une politique de stabilité économique intérieure associée à un système tendant à l'ajustement ordonné des relations commerciales, comme celle qui est recommandée dans ce rapport, ferait beaucoup pour protéger les pays membres des effets des fluctuations et de l'instabilité économique d'origine extérieure; mais il serait vain de prétendre que, dans le cas d'un groupe de pays aussi étroitement subordonnés aux échanges avec les

pays d'Outre-mer, que le sont les pays d'Europe occidentale, la stabilité intérieure ne pourra jamais être absolue tant que les relations économiques extérieures resteront instables. Les variations dans les prix mondiaux des matières premières ou dans la demande mondiale des produits européens continueront à exercer des influences perturbatrices qui peuvent facilement donner naissance dans la zone à des tendances inflationnistes ou déflationnistes si des mesures compensatoires appropriées ne sont pas prises pour atténuer leur effet. Ces mesures peuvent prendre diverses formes. Ainsi, dans le cas d'une tendance inflationniste dans le monde extérieur, le remède le plus approprié peut consister en la réévaluation de la monnaie des Etats membres relativement à celle des Etats non membres. Dans le cas d'une tendance déflationniste, la dévaluation peut être le remède approprié. Dans le cas d'une pénurie mondiale de certaines matières premières, les effets perturbateurs peuvent être atténués par l'achat en commun de ces produits et la répartition entre les Etats membres.

116. La mesure dans laquelle les effets des perturbations venant de l'extérieur peuvent être heureusement combattus dépendra évidemment de la mesure dans laquelle les Etats membres seront disposés à coordonner leur politique économique vis-à-vis du monde extérieur. Les progrès réalisés dans ce sens ne pourront être que graduels puisque, du fait des liens étroits que certains pays d'Europe occidentale, en particulier le Royaume-Uni, entretiennent avec les pays extérieurs, ils pourront éprouver une certaine réticence à prendre dès le début, des engagements à longue échéance. Pour cette raison (et aussi pour la raison que ce rapport n'a pas pour objet d'étudier les propositions concernant une intégration économique plus poussée de la zone) on n'a pas estimé devoir examiner les propositions telles que, par exemple, celles qui tendent à l'établissement d'un système de tarif préférentiel pour l'Europe occidentale, à la coordination des politiques d'échanges, à la création d'une réserve commune de dollars pour les membres de l'U.P.E., etc... On a cependant jugé bon de mettre en avant dans ce domaine deux propositions concrètes dont la portée est moins étendue mais qui représenteraient une amélioration évidente de la situation actuelle.

117. L'une d'elles consiste à instituer des consultations communes sur les politiques en matière de changes et en matière de commerce relativement au monde extérieur, chaque fois que l'U.P.E. (de sa propre initiative ou à la requête d'un Etat membre) estime que, dans l'intérêt de la stabilité économique de la zone, des mesures communes sont nécessaires. Cette proposition ne priverait pas les Etats individuels du droit, par exemple, de modifier individuellement leur taux de change chaque fois que la situation générale de leur balance des paiements l'exigerait. Elle garantirait néanmoins que, dans les cas où il serait opportun d'effectuer des ajustements portant sur l'ensemble de la zone et non sur tel ou tel pays, une organisation existerait qui faciliterait ces ajustements. Des consultations préliminaires (dans le cadre du F.M.I.) sont sans doute déjà prévues par l'accord de Bretton Woods. Les événements des récentes années ont cependant démontré à quel point ces consultations peuvent prendre l'allure de pures formalités si le terrain n'a pas été convenablement préparé. Tout en

laissant au F.M.I. sa juridiction en matière d'ajustement des taux de change au point de vue mondial, le mécanisme des consultations pourra devenir beaucoup moins conventionnel et prendre une signification beaucoup plus profonde si d'avance des préparatifs sont faits sur cette question au sein d'un groupe régional aussi étroitement uni que l'U.P.E.

118. L'autre proposition concerne la création de ce qu'on pourrait appeler un système de "comptes convertibles" dans le cadre de l'U.P.E. D'après cette proposition, les pays de l'U.P.E. qui accusent des surplus recevraient la totalité ou du moins une certaine proportion des paiements en or auxquels ils auraient droit dans d'autres conditions, sous la forme d'une créance sur un compte convertible auprès de l'U.P.E. Le pays créditeur aurait toute licence de faire jouer ce compte dans ses transactions courantes avec les pays situés hors de la zone de l'U.P.E., mais non pour augmenter ses propres réserves d'or. Le principal avantage de cette proposition serait d'être un point de départ pour la création d'une réserve centrale des pays de l'U.P.E., puisque l'U.P.E. ne serait plus obligée de conserver une couverture de 100% pour toutes les créances en or ou en dollars. L'établissement de ce système de comptes convertibles amènerait des améliorations dans la situation des réserves de l'ensemble de la zone - étant donné que normalement les pays européens n'accusent pas tous en même temps des déficits avec les zones extérieures - et protégerait les gouvernements des membres individuels contre les effets des chocs provenant du dehors. En outre, ces comptes convertibles pourraient constituer l'une des méthodes par laquelle des ressources seraient mises à la disposition de l'U.P.E. en vue de la mise en oeuvre des politiques examinées ci-dessus.

119. Si cette proposition était adoptée, un pays créditeur serait payé en espèces (c'est-à-dire en or ou en dollars) pour une proportion déterminée de ces surplus dans la zone de l'U.P.E. Le solde de sa créance sur l'U.P.E. revêtirait deux formes :

- (a) un compte transférable destiné à couvrir un déficit dans la zone et qui serait en fait identique aux crédits actuels d'après les contingents en vigueur à l'U.P.E.;
- (b) un compte convertible sur lequel il serait autorisé à tirer en vue du paiement des transactions courantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone, mais non pour ajouter à ses réserves en or ou en devises étrangères sous le contrôle direct et illimité du pays. Ces comptes convertibles constitueraient nettement une partie des réserves d'un pays puisqu'ils pourraient être utilisés librement pour combler des déficits vis-à-vis de n'importe quel point du monde. La seule mesure prescrite serait de modifier la composition de la réserve d'un pays en épuisant le compte convertible avec l'U.P.E. afin d'augmenter les avoirs directs en or et en dollars.

120. Dans ce qui précède, il n'a été fait que rarement allusion à la position du Fonds Monétaire International et à ses rapports avec l'U.P.E.

Une discussion détaillée de ce problème sortirait des limites du présent rapport. On peut toutefois citer quelques points :

- (1) Les transactions normales du Fonds Monétaire International peuvent comprendre actuellement les ventes d'une catégorie de devises U.P.E. contre une autre catégorie. Il est toutefois parfaitement évident que le pays U.P.E. qui demande au Fonds une autre catégorie de devises U.P.E. n'attache que peu d'importance à la catégorie particulière de devises que le Fonds lui vendra. Ces devises entreront dans le mouvement de compensation de l'U.P.E. lors du prochain règlement mensuel et amènera une amélioration générale de la position du pays vis-à-vis de l'U.P.E. Il y aurait donc là un argument puissant en faveur d'une étroite coordination entre l'U.P.E. et le Fonds lorsque ces opérations sont envisagées. Sous ce rapport, on peut signaler que, du point de vue de l'U.P.E. il serait préférable que ce soient ses débiteurs plutôt que ses créditeurs qui empruntent au Fonds Monétaire International des devises U.P.E. Cette procédure tendrait à réduire les déséquilibres existant au sein du système U.P.E. Enfin, il serait souhaitable que toutes les transactions mettant en jeu deux catégories de devises U.P.E. fussent en premier lieu orientées vers l'U.P.E. plutôt que vers le Fonds.
- (2) L'importance des ressources de l'U.P.E. examinées ci-dessus peut également être augmentée par des mesures appropriées de la part du Fonds. Ainsi, par exemple, les comptes convertibles mentionnés ci-dessus peuvent être garantis par le F.M.I. Pour ces opérations et pour d'autres, le F.M.I. pourra naturellement mobiliser les contributions versées dans ses propres caisses par les différents pays intéressés de l'U.P.E.
- (3) Un point essentiel sera le problème du rattachement du système U.P.E. au monde extérieur. Cette question est évidemment liée de manière étroite avec le problème des comptes en sterling transférables mais elle affecte également d'autres devises. Ici encore une étroite coopération avec le F.M.I. serait essentielle dans l'intérêt de tous les pays en cause - aussi bien d'Europe que du reste du monde. La forme définitive et idéale de coopération dans le sens indiqué ci-dessus exigerait sans doute un certain réajustement administratif ou même légal du Statut du Fonds Monétaire International aussi bien que de l'Union des Paiements Européens.

QUATRIEME PARTIE

LE PROBLEME DU DEVELOPPEMENT - INVESTISSEMENTS A LONG TERME.

Emprunts Etrangers.

121. L'un des phénomènes les plus inquiétants que l'on ait observé dans l'économie européenne au cours des dernières années est que le volume international des capitaux à long terme s'est considérablement amoindri. Les placements à l'intérieur ont été, dans de nombreux pays, poussés à un niveau élevé; et les principales puissances mondiales ont entrepris de faire certains placements dans les régions insuffisamment développées hors d'Europe. Mais, au sein des pays du Conseil de l'Europe, les mouvements de capitaux à long terme ont récemment accusé un niveau très bas et il semble que les perspectives de redressement soient faibles, à moins que des mesures spéciales et concrètes ne soient prises.

122. Cette réduction des emprunts étrangers a, de toute évidence, un effet néfaste sur le volume des transactions internationales. Elle oblige les pays à viser à un équilibre plus rigoureux entre leurs importations et leurs exportations et réduit ainsi inévitablement le volume total des échanges. Des propositions ont été faites ci-dessus en vue d'assurer un volume plus substantiel des crédits à court terme par le moyen de l'U.P.E. Il est également souhaitable de provoquer la reprise, parmi les Etats membres du Conseil, des placements à long terme.

123. Mais une conséquence encore plus grave résulte de l'absence des emprunts étrangers. Il a été indiqué ci-dessus que l'une des causes possibles du chômage est l'absence de certains facteurs complémentaires, c'est-à-dire la pénurie de terrain, de matériaux ou de capitaux relativement à la main-d'oeuvre disponible. A l'heure actuelle, cette cause est peut-être en elle-même la plus importante cause du chômage en Europe. L'Italie, la Grèce et la Turquie, en particulier, sont relativement des pays insuffisamment développés, dans lesquels les capitaux nécessaires à l'utilisation totale de la main-d'oeuvre existante sont purement et simplement absents. La conséquence en est le chômage (souvent déguisé) : et le problème est compliqué d'autant par le taux élevé de la natalité.

Migrations et développement industriel.

124. Il est parfois suggéré que le premier remède à cette situation doit se trouver dans les migrations. Mais il ne convient pas de trop se fier à cette solution. Non seulement les autres pays ne sont capables ou disposés à recevoir des immigrants que dans une mesure limitée, mais l'émigration peut engendrer de nouveaux problèmes. L'expérience démontre que ce

sont surtout les personnes de sexe masculin en âge de travailler qui émigrent. Ceci veut dire, en fait, que le pays natal perdra la fraction la plus dynamique et la plus utile de sa population et qu'en même temps la fraction restante de la population laborieuse, où les femmes seront en surnombre, se verra imposer la tâche d'assurer la subsistance d'un nombre croissant de vieillards et d'enfants. Cette altération de la structure, par âge et par sexe, de la population - si elle est poussée trop loin - peut être aussi grave que la surpopulation.

125. Il faut donc trouver la solution dans une expansion importante de la capacité industrielle, orientée vers les buts indiqués au paragraphe 38. La question se pose immédiatement de déterminer la source des nouveaux capitaux. Il est clair que les pays insuffisamment développés devraient faire eux-mêmes tous leurs efforts pour capter les sources intérieures de nouveau capital et il est très possible qu'on puisse faire davantage dans cette direction. La rationalisation et le raidissement du système fiscal en vue de réduire les fraudes et de permettre la création d'un surplus budgétaire plus élevé; l'interdiction des évasions de capitaux vers l'étranger; le rétablissement de la confiance dans la monnaie en vue d'encourager l'épargne intérieure - toutes ces mesures appellent l'attention de façon urgente. En outre, il faut signaler que si, dans ces pays, le chômage sévit à un degré plus élevé que ne l'implique la pénurie d'équipement industriel, il existe de ce fait une réserve disponible. Une politique d'augmentation de la demande doit normalement amener un relèvement de l'épargne par la création de revenus plus élevés et, dans cette mesure, le problème sera rendu plus facile.

126. Mais personne ne prétend que ces pays seront en mesure de financer l'ensemble de leur programme d'industrialisation au moyen de l'épargne intérieure. Il importe qu'une aide extérieure soit donnée. Mais il est très invraisemblable que cette aide puisse venir de sources privées. Il existe de nombreux facteurs qui font obstacle à la reprise des mouvements internationaux des capitaux privés : instabilité politique, crainte des fluctuations des taux de change ou de la nationalisation, perspective de profits insuffisants. Il ne serait d'ailleurs pas souhaitable, si même c'était possible, que les capitaux privés jouent le rôle principal. Il a été démontré dans le passé que les placements privés à l'étranger ont tendance à témoigner d'une grande instabilité et, en particulier, à disparaître pendant les périodes de crises. Pour ces différentes raisons, ils ne peuvent supporter la plus grosse partie du fardeau.

Une Banque Européenne d'Investissements.

127. Ce fardeau doit donc être supporté par les gouvernements du Conseil de l'Europe et en particulier par ceux des pays industriels économiquement plus évolués qui possèdent un volume élevé d'épargne et, par conséquent, la possibilité d'opérer des placements à l'étranger. C'est ici qu'il y a place pour un acte important de coopération européenne, dont les effets seraient notables tant sur l'unité que sur la prospérité de l'Europe démocratique. Ce rapport propose la création d'une Banque Européenne

d'Investissements, à titre de mesure tendant à réaliser le Plein-emploi pour toutes les populations de tous les pays du Conseil.

128. On peut évidemment soutenir qu'il convient de laisser chacun des Etats membres libre de fixer la direction et le volume de ses propres exportations de capitaux. Mais, dans ce cas, il n'existe aucune garantie que les capitaux seront canalisés vers les pays où ils seront le plus utilement employés du point de vue de l'Europe occidentale, de même que le moment choisi pour effectuer ces placements à l'étranger ne sera pas nécessairement le plus avantageux. Il apparaît également que l'intervention, entre les pays emprunteurs et les pays prêteurs, d'un intermédiaire international est fortement recommandable d'un point de vue de politique générale.

129. On peut estimer que l'U.P.E. pourrait aussi jouer le rôle d'une Banque d'Investissements. Mais les fonctions de l'U.P.E. diffèrent fondamentalement, en étendue et caractère, des tâches envisagées dans le programme de développement. La tâche envisagée par ce programme pour l'U.P.E. est de maintenir l'équilibre des transactions et d'assurer la stabilité des relations commerciales entre les Etats membres, alors que celle de la Banque serait d'analyser et de comparer les projets de développement qui lui seraient soumis, de les financer et de veiller à leur exécution. Il est, d'autre part, tout à fait évident qu'il faudra établir des liens étroits entre l'U.P.E. et la Banque d'Investissements de façon notamment à coordonner la distribution de prêts par la Banque et les opérations de clearing de l'U.P.E.

130. Ces fonctions exigent donc la création d'une Banque Européenne d'Investissements. L'institution prévue présenterait plusieurs différences avec la Banque Internationale et avec le projet appelé Plan Petsche, actuellement en voie d'examen par l'O.E.C.E. A l'inverse du Plan Petsche, son rôle ne consisterait pas à accorder des crédits commerciaux directement aux entreprises et son objectif premier ne serait pas de contribuer à l'intégration de l'Europe. Son rôle essentiel serait de faciliter la réalisation, dans les Etats membres, des objectifs de Plein-emploi et d'apporter une aide financière aux nations insuffisamment développées. En outre, cette assistance serait accordée essentiellement aux gouvernements centraux plutôt qu'à des entreprises privées individuelles. Contrairement à la Banque Internationale, les crédits seraient accordés pour stimuler le développement général et ne seraient pas nécessairement liés à des projets particuliers.

131. Les suggestions suivantes ont pour seul but de tracer, dans leurs grandes lignes, les missions et le mode de fonctionnement proposé pour la Banque Européenne d'Investissements.

Financement.

a) La Banque devrait avoir un capital d'apport constitué par des

contributions directement fournies par les gouvernements membres dans leur monnaie nationale respective et souscrites au cours d'une période fixée d'avance. Il est suggéré que la masse de ces contributions provienne des pays les plus évolués sous le rapport industriel et dans des proportions fixées par l'accord initial.

b) La Banque devrait avoir le pouvoir d'accroître ses possibilités de crédit au-delà de son capital d'apport, par le moyen d'emprunts supplémentaires auprès de certains gouvernements membres ou d'émission de titres sur les marchés de capitaux des Etats membres ou sur d'autres marchés.

c) Les pertes résultant des opérations de prêt de la Banque et qui ne pourraient être compensées d'autre part devraient être réparties entre les Etats membres souscripteurs par une réduction proportionnelle du capital d'apport.

Prêts.

d) Les prêts consentis par la Banque aux gouvernements devraient être calculés sur la base des programmes de développement général soumis par eux. Ces programmes devraient être établis à l'avance pour une certaine période et la contribution de la Banque devrait de même être fixée sur une base à longue échéance, afin que le pays en question puisse prévoir suffisamment à l'avance l'importance de l'aide qui lui viendra de la Banque. Ces prêts seraient des prêts à long terme et au début les remboursements de capital devraient être différés pour un temps déterminé.

e) Avant tout, la Banque devrait être guidée dans sa politique de crédits par l'influence du programme de développement d'un pays déterminé sur sa production totale, son potentiel d'exportation et son revenu imposable, facteurs qui déterminent ses possibilités de remboursement de l'emprunt.

f) Les prêts devraient porter intérêt à un taux uniforme dans lequel serait incluse une marge permettant de couvrir les frais d'exploitation et les pertes normales.

g) Le gouvernement emprunteur devrait tenir une comptabilité-capital distincte faisant figurer en détail les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de son programme de développement.

h) Le pays emprunteur pourra être autorisé à différer le versement des amortissements, en cas de diminution de ses revenus en devises étrangères par suite de causes légitimes (comme il est précisé aux paragraphes 105 - 106 ci-dessus).

132. Nul ne peut mettre en doute que le développement accéléré des régions d'Europe les plus pauvres et les plus retardataires permet d'espérer un relèvement notable du niveau de vie des peuples européens, en répartissant plus équitablement les bienfaits de la prospérité générale et qu'il apporterait ainsi la contribution la plus précieuse à la force, à l'union et à la stabilité politique de la zone.

TABLES DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>Préface</u> :	I
<u>1ère Partie</u> : Introduction et sommaire	1
Sommaire des Recommandations	2
<u>2ème Partie</u> : Exposé du problème	4
A. Chômage :	4
Généralités	4
Causes du chômage	7
B. Inflation :	11
Généralités	11
Causes de l'inflation	12
C. Instabilité extérieure	13
<u>3ème Partie</u> : Objectifs et méthodes	17
Introduction	17
A. Premier objectif : le plein emploi	17
B. Second objectif : stabilité monétaire	19
une politique de stabilité économique interne	22
C. Troisième objectif : stabilité extérieure	27
Généralités	27
Le mécanisme de l'UPE	27
Obligations des Etats membres	30
Réforme de l'UPE	31
Politiques à suivre vis-à-vis des pays débiteurs	33
Politiques à suivre vis-à-vis des pays créditeurs	35
Principes et méthodes de fonctionnement	35
Autres méthodes d'adaptation	37
Relations avec le monde extérieur	39
<u>4ème Partie</u> : Le problème du développement - Investissements à long terme	43
Emprunts étrangers	43
Migration et développement industriel	43
Une Banque Européenne d'Investissements	44
Financement	45
Prêts	46