

## Les aspects sociaux de la coopération économique européenne (Genève 1956)

**Légende:** En 1955, le Bureau international du travail (BIT) charge un groupe d'experts d'étudier les aspects sociaux de la coopération économique européenne. Un an plus tard, les experts rendent publiques leurs conclusions.

**Source:** Bureau international du travail. Les aspects sociaux de la coopération économique européenne. Rapport d'un groupe d'experts. Genève: BIT, 1956. p. 14-31.

**Copyright:** (c) Bureau international du travail

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/les\\_aspects\\_sociaux\\_de\\_la\\_cooperation\\_economique\\_europ\\_eeenne\\_geneve\\_1956-fr-5352f221-a86f-4982-ab9c-686cbf499a2c.html](http://www.cvce.eu/obj/les_aspects_sociaux_de_la_cooperation_economique_europ_eeenne_geneve_1956-fr-5352f221-a86f-4982-ab9c-686cbf499a2c.html)



**Date de dernière mise à jour:** 05/11/2015

## Les aspects sociaux de la coopération économique européenne

[...]

### Chapitre II : les avantages d'une coopération économique plus étroite

Libéralisation des échanges, extension des marchés et croissance économique

25. C'est par ses effets sur la croissance économique que la libéralisation des échanges contribue de la manière la plus importante à l'élévation des niveaux de vie. On parle de croissance économique lorsque les ressources matérielles et les revenus augmentent plus rapidement que la population. Ce processus implique toutefois d'autres éléments que l'accroissement de la productivité. Lorsque les revenus par habitant s'élèvent, le niveau de la demande fait généralement de même; la nature de la demande se modifiera elle aussi, car lorsque les revenus augmentent, la demande se porte sur de nouvelles catégories de biens. Ces deux facteurs créent des possibilités nouvelles d'investissements, et les ressources nécessaires à ces derniers se trouvent également disponibles lorsque le revenu global s'accroît. Si, comme il est normal, le niveau des investissements globaux monte en cas de croissance économique, la productivité s'élèvera plus encore : en effet, non seulement la quantité d'équipement par travailleur augmentera, mais encore une forte demande de biens d'équipement permettra d'en améliorer la qualité et de perfectionner les méthodes de leur production, en stimulant les inventions. En outre, la croissance d'une économie ou de l'un de ses secteurs peut, dans certaines conditions, attirer des capitaux provenant d'autres pays ou d'autres secteurs. Une fois déclenché, le processus de croissance économique tend donc à devenir cumulatif. Toutefois, comme on le verra plus loin, certaines circonstances rendent malaisée la mise en mouvement du processus de croissance économique; c'est le cas lorsque les revenus n'augmentent pas, pour quelque raison que ce soit.

26. Une plus grande liberté du commerce contribuera sans doute à élever les revenus et les niveaux de vie par les répercussions qu'aura l'extension des marchés sur la productivité et sur l'accélération de la croissance économique. Cet accroissement de la productivité s'effectuera de nombreuses manières, et notamment par les économies résultant de la production à grande échelle et de la spécialisation, par l'amélioration de l'organisation commerciale ainsi que par une diffusion et une application plus rapides des progrès techniques.

27. En Europe, dans de nombreux cas, en raison de l'exiguïté des marchés nationaux, il est difficile aux entreprises d'atteindre des dimensions suffisantes pour tirer pleinement parti des économies que permet la production à grande échelle et qui proviennent notamment des faits suivants : les frais des transactions et opérations n'augmentent que peu, s'ils augmentent, avec l'ampleur de ces transactions ou opérations; les stocks qui sont nécessaires pour faire face à certaines situations imprévues peuvent être relativement plus réduits lorsque le volume des affaires augmente; il est plus facile à une grande entreprise de réaliser l'équilibre voulu dans la capacité de groupes de machines utilisés dans des opérations consécutives. En outre, les grandes entreprises obtiennent en général des conditions de crédit plus avantageuses que les petites.

28. Les économies dues à la spécialisation semblent plus importantes encore que celles que permet la grande entreprise (avec lesquelles elles vont souvent de pair dans la pratique). Une libéralisation des échanges internationaux, sur la base des différences des coûts comparatifs à l'intérieur des marchés en extension, est l'une des méthodes les plus propres à faciliter la spécialisation. Les avantages de la spécialisation découlent de la production à grande échelle d'un ou plusieurs produits-types, et une entreprise peut souvent en bénéficier sans que ses dimensions (évaluées, par exemple, d'après le nombre des travailleurs ou la valeur des ventes) soient considérables. Parmi les avantages de la spécialisation, on peut citer la possibilité d'utiliser un matériel et un outillage spécialisés; la spécialisation des travailleurs et des cadres dans des tâches particulières, qui leur permet d'acquérir plus d'habileté et de dextérité; la production de plus grandes séries d'articles déterminés, la réduction des temps d'outillage et d'assemblage, la simplification et le moindre coût de l'inspection, etc.

29. Outre ces avantages de la production en masse qui se manifestent surtout dans le cadre de l'entreprise, il est d'importants facteurs extérieurs qui provoquent un accroissement de la productivité et une diminution des coûts. Parmi ces facteurs, citons le perfectionnement de la production et de la livraison des matières premières et des produits semi-finis : l'amélioration des établissements d'instruction et de formation professionnelle; la création d'une main-d'œuvre locale spécialisée; l'encouragement des inventions, et, lorsque le volume total de la production dans une zone donnée le justifie, le développement ou l'amélioration des services de base tels que les banques, les communications et l'approvisionnement en énergie. Il est vraisemblable que l'extension et la stabilisation des marchés dues à une libéralisation des échanges commerciaux amélioreront dans une mesure appréciable l'organisation des achats et des ventes. Lorsqu'il n'existe pas de barrières commerciales et, notamment, lorsqu'il n'y a guère de risque que les pays voisins ne dressent de nouveaux obstacles pour entraver les échanges commerciaux ou les paiements, il est avantageux de perfectionner l'organisation des ventes - ce qui diminue par là même les coûts et contribue à élargir les marchés - et d'établir de nouveaux contacts, en confiant par exemple l'exécution de certains travaux à des sous-traitants étrangers - ce qui favorise encore plus la spécialisation à l'intérieur des pays et entre pays.

30. Il y a également lieu de penser qu'une libéralisation des échanges permettra de relever le niveau de la productivité en intensifiant les échanges internationaux en matière de connaissances et d'expériences techniques. Tout d'abord, une concurrence plus rigoureuse incitera les producteurs à rechercher et à appliquer de meilleures méthodes de travail. Ensuite, dans la mesure où une plus grande liberté des mouvements internationaux de biens et de capitaux facilitera la création de filiales à l'étranger, des connaissances techniques se répandront dans les pays où ces filiales ont été établies. En troisième lieu, on peut espérer qu'une coopération économique plus poussée entre pays européens contribuera à intensifier la collaboration internationale, en encourageant par exemple la création d'institutions internationales d'éducation et d'autres organismes permettant l'échange de connaissances et d'expériences.

31. Les avantages de l'extension des marchés constituent l'argument fondamental en faveur de la libéralisation des échanges. Cette dernière aura pour effet, non seulement de remplacer les producteurs les moins efficaces par ceux qui le sont plus, mais aussi de permettre aux entreprises qui produisent à bon compte de diminuer encore les coûts dans une mesure considérable en raison de l'extension des marchés. Si les pays qui ont atteint un degré élevé de développement industriel sont devenus les meilleurs clients et les meilleurs fournisseurs en produits industriels les uns des autres, même lorsqu'il n'existe pas de grandes différences entre leur dotation en facteurs de production (proportion de capital disponible par travailleur, niveau élevé de la formation professionnelle, climat, etc.), c'est surtout à cause des économies intérieures et extérieures que permet la spécialisation. Si les différences entre les dotations en facteurs sont l'une des causes essentielles de la division internationale du travail, la spécialisation à l'intérieur de grandes catégories d'activité productives, telles que l'industrie de transformation, l'agriculture et les services, a fait surgir de nouvelles différences entre les coûts comparatifs; grâce à elle, les échanges commerciaux avantageux pour toutes les parties intéressées peuvent s'accroître d'une manière considérable.

32. Il apparaît donc que la spécialisation internationale, et c'est là un aspect important, est due pour une bonne part à des circonstances historiques. Du fait que les économies intérieures et, plus encore, les économies extérieures dues à la spécialisation exigent du temps pour atteindre leur ampleur maximum, les entreprises et les pays qui se sont mis les premiers à produire des articles donnés voient leur rendement s'intensifier, tandis que d'autres entreprises ou d'autres pays éprouvent une difficulté croissante à se faire une place dans le même domaine. Il n'y a là rien de particulièrement alarmant lorsque la spécialisation internationale s'effectue à l'intérieur de larges secteurs tels que l'industrie de transformation, l'agriculture et les services internationaux. Dans ce cas, chaque pays peut disposer pour lui-même d'un volume appréciable de production industrielle et bénéficier de l'accroissement de la productivité et de l'élévation des niveaux de vie que permet l'activité des secteurs secondaire et tertiaire. Il en va autrement dans les pays dont l'économie est exclusivement ou essentiellement agricole et qui ne possèdent en propre que peu ou pas d'industries de transformation. De tels pays éprouvent parfois les plus grandes difficultés à créer une industrie de transformation qui soit capable d'entrer en concurrence avec les industries plus anciennes des pays ayant atteint un degré de développement supérieur.

Ce sont, des considérations de cet ordre qui sont à l'origine de la thèse du protectionnisme en faveur de l'« industrie naissante ». Selon cette thèse, un pays donné pourrait fort bien, en longue période, amener une industrie déterminée à un stade de développement tel qu'elle se trouve sur un pied d'égalité avec la concurrence; or, cette industrie ne saurait jamais s'implanter dans le pays sans être protégée à ses débuts contre les industries étrangères, qui ont pour elles des techniques éprouvées, l'expérience, des contacts avec les marchés et les producteurs de matières premières et autres avantages analogues. Cette thèse - que Ton pourrait, dans un contexte plus large, appeler la « thèse de la région industriellement sous-développée » - reste valable pour la situation qui prévaut dans le sud de l'Europe; toutefois, il ne s'ensuit pas que les barrières douanières soient la seule, ni la meilleure solution des problèmes spéciaux posés par cette région. Nous étudierons ci-après plus en détail les problèmes dont il s'agit.

### **Exemple des effets d'une croissance économique inégale**

33. Il est intéressant, à cet égard, de rappeler l'expérience de l'intégration économique qui suivit l'unification des États italiens, entre 1859 et 1870. Avant cette unification, les régions méridionales du pays dépendaient déjà, dans une large mesure, de l'agriculture, qui était, dès cette époque, assez retardée par rapport à l'agriculture de la plupart des autres États italiens et des autres pays européens. Les industries existantes étaient protégées par des droits de douane presque quatre fois plus élevés que ceux qui étaient appliqués dans les autres États italiens. Les communications étaient également moins développées dans le Sud que dans les autres États de la péninsule.

34. A cette époque, on était persuadé que le vaste marché national nouveau surgi ensuite de l'unification politique amènerait spontanément un développement économique plus rapide dans tous les anciens États. On croyait, par exemple, que les capitaux seraient investis dans tout le pays et que la misère relative du Sud, loin d'être un obstacle à son industrialisation, constituerait un avantage, parce que le niveau des salaires, relativement bas, attirerait des capitaux pour des investissements industriels. Cette conception laissait peu de place à des mesures gouvernementales de développement en faveur du Sud.

35. En réalité, l'élimination des barrières douanières entre le Sud et le Nord eut pour effet de faire disparaître pratiquement les industries du Sud, tandis que celles du Nord (qui, à l'origine étaient faiblement protégées) profitèrent de la plupart des avantages du nouveau marché national. Entre 1883 et 1888, les industries du Nord reçurent une nouvelle impulsion, grâce à l'adoption d'une politique extrêmement protectionniste, mais aucune mesure spéciale n'ayant été adoptée pour favoriser le développement industriel dans le Sud, l'économie de cette région resta stagnante; en fait, elle eut à pâtir de la détérioration des rapports d'échange entre les produits agricoles et les produits industriels par suite de l'introduction de droits sur les produits industriels. Pendant les deux guerres mondiales, c'est encore dans le Nord que de nouvelles industries furent créées, et que les industries existantes furent développées. Dans les périodes d'inflation qui suivirent ces deux guerres, d'importants capitaux affluèrent du Sud vers le Nord, qui offrait de meilleures possibilités d'investissement. Les mesures qui furent prises entre les deux guerres pour remédier à la crise financière permirent aux industries du Nord d'amortir leurs investissements de capitaux en une très courte période, augmentant ainsi la position concurrentielle de ces industries.

### **Les régions insuffisamment développées de l'Europe méridionale**

36. Tous les pays étudiés dans le présent rapport possèdent des régions insuffisamment développées du point de vue économique. Toutefois, ces dernières sont particulièrement étendues dans les pays du sud de l'Europe. Dans l'Europe méridionale, le revenu par habitant est bien plus bas que dans le nord et dans l'ouest de ce continent. L'industrie y est beaucoup moins développée; une proportion élevée de la population vit de l'agriculture, et la productivité de la terre comme celle de la main-d'œuvre est basse. La population rurale n'est pas pleinement employée : il existe un excédent important de main-d'œuvre, en ce sens qu'un nombre considérable de travailleurs pourraient quitter l'agriculture sans que la production agricole accuse une chute importante.

37. Dans ces conditions. Le procédé le plus efficace pour élever le niveau moyen des revenus serait de trouver un emploi productif pour l'excédent de main-d'œuvre, soit dans les pays mêmes, soit à l'étranger. La

terre étant rare par rapport à la population rurale, la meilleure méthode pour créer du travail à l'intérieur de ces pays consisterait à développer la production industrielle. Mais, dans ces régions, il est extrêmement difficile de créer de nouvelles industries. Les questions qui se posent à cet égard relèvent du problème de l'accélération de la coopération économique et, par conséquent, nous allons consacrer les pages qui suivent à l'examen des difficultés particulières que la libéralisation des échanges présente pour ces régions.

38. Le développement du sud de l'Europe intéresse tous les pays de ce continent. L'élévation des niveaux de vie de cette région est souhaitable, non seulement pour la région elle-même, mais aussi pour le marché plus vaste qui pourrait ainsi être ouvert aux produits de tous les pays. La suppression des restrictions aux échanges commerciaux ne garantit cependant pas toujours que l'on disposera de suffisamment de capitaux pour provoquer une croissance économique assez rapide dans tous les pays intéressés. La libéralisation des échanges commerciaux devra donc peut-être aller de pair avec des mesures spéciales propres à encourager la formation de capital dans l'Europe méridionale.

39. L'industrialisation des régions insuffisamment développées de l'Europe méridionale semble se heurter à deux obstacles principaux, qui sont étroitement liés. Tout d'abord, ces régions ne possèdent pas encore à un degré suffisant les institutions (établissements d'instruction, administration publique, organismes de crédit et systèmes fiscaux) propres à encourager l'accumulation et l'investissement de capitaux. C'est notamment la raison pour laquelle ces régions ne disposent pas des quantités considérables de capitaux qui sont indispensables à la création des services de base (tels que routes, autres moyens de communication et sources d'énergie). Or ce sont là les conditions préalables de tout développement industriel important et de l'établissement effectif d'usines.

40. Les nouveaux investissements industriels ont une tendance marquée à se concentrer dans les régions où il existe déjà quelque industrie, (les régions présentent au moins deux avantages importants, par rapport aux autres : tout d'abord, on y dispose d'une main-d'œuvre habituée aux méthodes du travail industriel, et les services de base pour l'industrie (banques, centres consultatifs et de formation professionnelle, communications) y sont plus développés. Ensuite, les revenus y sont plus élevés et les marchés locaux plus vastes, ce qui permet un certain degré de spécialisation dans la fabrication des matériaux et pièces détachées. Par conséquent, tout l'entourage économique y est beaucoup plus attrayant pour les capitaux que les régions où il n'existe encore aucune industrie.

41. Il n'y a donc pas de raison d'espérer que le capital quittera automatiquement les régions industrialisées pour se diriger vers les régions insuffisamment développées. S'il n'est pas pris de mesures positives pour encourager un tel mouvement, les capitaux resteront toujours rares dans ces régions, et l'écart existant entre le niveau économique de ces dernières et celui des autres contrées ira peut-être en s'accroissant.

42. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ce sont les différences de croissance économique qui sont à l'origine de l'argument de la protection de l'« industrie, naissante ». La protection des régions sous-développées ne se justifie toutefois pas seulement par cet argument. La mise en valeur de ces régions se heurte en effet à un deuxième obstacle important, à savoir que, dans les conditions particulières qui y prévalent, la structure des coûts en argent de la main-d'œuvre ne reflète pas de manière exacte les coûts réels, c'est-à-dire la valeur des autres utilisations possibles. Quelques explications nous permettront de préciser ce point.

43. Dans une économie de plein emploi, la main-d'œuvre qui est nécessaire pour assurer une augmentation durable de la production d'un article quelconque ne peut être obtenue (excepté dans la mesure où l'offre de main-d'œuvre augmente) qu'en retirant la main-d'œuvre de la production d'autres articles. Si l'on ne peut accroître la production dans l'industrie mécanique qu'en retirant de la main-d'œuvre d'autres industries, par exemple de l'industrie textile, cela revient à dire que le coût réel d'une plus grande quantité de produits mécaniques est une moins grande quantité de produits textiles. L'abandon et la rareté des différents produits (en relation avec les besoins et la demande effective) se reflètent dans les prix relatifs.

44. La situation est différente là où il existe un excédent considérable et persistant de main-d'œuvre agricole, lorsque, par exemple, on peut retirer un certain nombre d'ouvriers travaillant dans l'agriculture sans réduire

la production agricole. Dans ces conditions, le coût réel de l'emploi de cette main-d'œuvre supplémentaire dans l'industrie peut se rapprocher de zéro. Ainsi, ce qu'un ouvrier peut produire lorsqu'il est employé dans l'industrie constitue un profit net pour la collectivité (à part les frais éventuels de son transfert et de son installation dans un nouveau milieu industriel).

45. Toutefois, le coût, en argent, que représente l'emploi de ces ouvriers dans l'industrie ne pourra jamais descendre jusqu'à un niveau proche de zéro. Les ouvriers n'accepteront un emploi dans l'industrie que si les salaires qu'on leur offre sont au moins l'équivalent, en termes réels, des revenus qu'ils obtiennent en travaillant comme agriculteurs indépendants ou comme membres d'une famille d'agriculteurs. Par suite de l'action des syndicats et d'un certain nombre d'autres facteurs, les salaires industriels peuvent être même, en fait, considérablement plus élevés.

46. A cet égard, il convient de noter que, dans les pays insuffisamment développés, l'agriculture constitue, pour la plupart des habitants, un travail familial qui n'emploie que peu ou très peu de main-d'œuvre salariée. Le principe commercial en vertu duquel on n'engage un salarié que lorsque son emploi laisse un excédent de valeur au moins égale au montant de son salaire n'est pas appliqué dans l'agriculture familiale. Lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité de travail, les membres de la famille restent à la ferme et vivent sur les revenus familiaux, même dans le cas où une production égale aurait pu être obtenue sans leurs services. Tant que le salaire que ces travailleurs pourraient prétendre dans l'industrie est trop élevé pour qu'un employeur privé ait avantage à les engager, ils peuvent demeurer « occupés » dans l'agriculture, même dans le cas où la valeur en argent de leurs services dans l'industrie serait tellement supérieure à celle de la diminution du rendement agricole consécutive à leur transfert - à supposer qu'une telle diminution doive véritablement se produire - qu'il serait dans l'intérêt de la collectivité dans son ensemble que cette main-d'œuvre passe de l'agriculture à l'industrie. C'est ce qui adviendra si la valeur sur le marché de la production d'un ouvrier supplémentaire dans l'industrie est moindre que le taux courant des salaires, tel qu'il est déterminé par le niveau du revenu de subsistance dans l'agriculture, par la politique syndicale et par d'autres facteurs connexes.

47. La conséquence possible, dans les pays souffrant d'un chômage structurel ou de sous-emploi très étendu, est que les capitaux auront tendance à s'investir dans les régions où les services industriels existent déjà et où l'on applique des méthodes de production qui demandent un niveau d'investissement de capital par ouvrier plus élevé que celui qui correspondrait au degré général de rareté relative de main-d'œuvre et de capital dans ces pays. Il s'ensuit que les biens produits et même exportés exigent tant de capitaux qu'il aurait pu être avantageux de les importer. D'autre part, étant donné que ce type de production exige l'utilisation en abondance de capitaux, les disponibilités ne sont pas suffisantes pour équiper toute la main-d'œuvre.

48. Compte tenu de la nature des obstacles qui s'opposent au développement de l'industrie dans de vastes régions de l'Europe méridionale, on peut, à notre avis, redouter que, dans le système habituel du libre-échange, le caractère improductif de la structure économique actuelle de ces régions ne tende à se perpétuer. En d'autres termes, il se peut que les investissements continuent à se concentrer dans les zones déjà hautement industrialisées et que l'écart entre les revenus et les niveaux de vie de ces dernières et des régions insuffisamment développées s'accroisse encore.

49. A notre avis, il y a donc là une raison valable d'exempter les pays de cette région d'une partie des obligations imposées aux autres associés dans le cadre des plans de libéralisation des échanges, à condition toutefois que ces pays mettent sur pied des programmes efficaces d'industrialisation de leurs régions sous-développées. Ils doivent donc établir les services de base en ce qui concerne l'énergie, les communications, les zones d'installation urbaine; il leur faut aussi créer ou développer des organismes chargés de l'instruction et de la formation professionnelle des travailleurs, organiser d'une manière efficace le marché de l'emploi, instituer une administration publique adéquate, un système bancaire, des établissements de crédit et un régime fiscal - à l'échelon national et local - qui puissent stimuler l'épargne et les investissements nationaux et ne découragent pas les capitaux étrangers. En ce qui concerne l'organisation du marché de l'emploi, nous désirons particulièrement attirer l'attention sur l'importance des moyens propres à encourager le transfert de la main-d'œuvre dans les endroits où elle peut être utilisée de la manière la plus productive, Le Fonds de reconversion et de réadaptation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, que nous

mentionnons au chapitre IV, fournit un exemple de moyens de ce genre.

50. Afin de rendre plus rémunérateur emploi de l'excédent de main-d'œuvre en rapprochant le coût en argent de cet emploi de son coût réel, il conviendrait peut-être que les pays sous-développés maintiennent, pendant une période de transition, des droits à l'importation sur les produits qu'ils peuvent fabriquer selon des méthodes exigeant l'utilisation de quantités relativement importantes de main-d'œuvre. Il a même été suggéré, dans une étude préparée pour la Commission économique pour l'Europe, de recourir à un droit unique *ad valorem* qui pourrait être appliqué uniformément dans les pays de l'Europe méridionale à tous les produits industriels dont la production y paraîtrait techniquement possible. « Le taux du droit, suggérait cette étude, devrait varier d'un pays à l'autre et être inversement proportionnel au degré de développement » Le besoin d'une telle protection, si elle était introduite, irait toutefois en diminuant à mesure que le développement industriel progresserait, et les taux devraient, par conséquent, baisser graduellement.

51. Bon nombre des résultats assurés par la protection pourraient toutefois être obtenus en subventionnant les produits des industries naissantes. Cette méthode présente certains avantages sur celle de l'application de droits à l'importation. Tout d'abord, les subventions font baisser le prix du produit au lieu de l'élever, contribuant ainsi à élargir le marché. De plus, étant donné que les subventions, du point de vue du gouvernement, constituent une dépense au lieu d'une recette, elles seront sans doute considérées dans le pays même, avec un esprit plus critique; le danger d'une protection excessive, en ce qui concerne aussi bien leur niveau que leur durée, serait donc moindre que dans le cas d'une application de droits à l'importation. Une autre raison de préférer les subventions à la protection est que, dans de nombreux cas, une partie seulement d'un pays est insuffisamment développée; dans ces conditions, des mesures de protection prises en faveur de l'industrie en général favoriseront un nouvel essor industriel dans les zones avancées plutôt qu'elles ne contribueront à créer des industries dans les zones insuffisamment développées. On peut faire valoir, à rencontre de cette thèse, que l'octroi de subventions peut, dans certains cas, donner lieu à de graves risques de corruption administrative.

52. Au lieu de recourir au protectionnisme, les pouvoirs publics pourraient aussi, à condition de disposer du capital nécessaire, créer les services de base - tels que routes et autres moyens de communication, approvisionnement en énergie, moyens d'instruction et de formation professionnelle - qui seront de nature à attirer les capitaux privés dans les régions insuffisamment développées.

53. Même dans les pays pauvres, une partie du revenu est épargnée et, comme les revenus s'élèvent par suite de l'application d'un programme de développement, il est parfois possible d'augmenter le volume de l'épargne destinée à l'investissement. Pour que l'épargne puisse être dirigé vers des investissements productifs, il faut qu'il existe des établissements financiers et des organismes de crédit appropriés, faute de quoi elle risquerait d'être inutilisée, ou passerait à l'étranger, ou encore servirait à des investissements qui ne profiteraient pas pleinement au développement de l'économie. C'est la raison pour laquelle il est extrêmement important de créer les institutions nécessaires à cet effet. Il faudra parfois découvrir des moyens spéciaux poussant à une utilisation économique des capitaux disponibles. Le plan Vanoni, en Italie, a notamment pour objet un programme de développement équilibré de ce genre. Bien que les problèmes qui se posent aux pays insuffisamment développés soient différents, à certains égards, des difficultés auxquelles doivent faire face les zones de marasme des pays déjà développés du point de vue économique, nous avons noté avec intérêt certaines des mesures prises pour encourager un développement équilibré de telles zones. Citons comme exemples : le Programme des zones de développement (*Development Areas Programme*) du Royaume-Uni, la Tennessee Valley Authority aux États-Unis, les avantages particuliers conçus en vue d'encourager les investissements dans les zones flamandes de la Belgique, ainsi que le programme tendant à stimuler les investissements en Norvège septentrionale.

54. Toutefois, le succès des programmes de mise en valeur équilibrée des pays insuffisamment développés exigera vraisemblablement des capitaux supérieurs à ceux que pourront fournir ces pays. Par conséquent, les pays souffrant d'un chômage structurel important pourraient raisonnablement subordonner leur adhésion à des programmes de libéralisation des échanges à un effort de coopération internationale pour trouver une solution au problème que posent les ressources inutilisées de main-d'œuvre en Europe. Une telle coopération pourrait consister, par exemple, à octroyer des prêts à ces pays et à y faire des investissements, à admettre

les migrants de pays plus pauvres dans les pays plus riches, à mettre à exécution des programmes de formation professionnelle financés sur un plan international, ou à combiner entre elles des mesures de cette nature.

## Croissance économique et mouvements internationaux de main-d'œuvre et de capitaux

55. Nous avons, par conséquent, étudié quelques-unes des questions qui se poseraient si la coopération économique internationale en Europe devait impliquer, outre une libéralisation des échanges commerciaux, une plus grande liberté des mouvements de la main-d'œuvre et des capitaux.

56. Les déplacements internationaux de capitaux et de main-d'œuvre ont pour effet général, sur le plan économique, de modifier la répartition de ces facteurs dans les différents pays. Toutes autres choses restant égales, certains pays disposeront d'une quantité de main-d'œuvre et de capitaux supérieure à celle qui aurait été autrement à leur disposition; dans d'autres pays, en revanche, l'une ou l'autre de ces ressources deviendra relativement moins abondante. Si les capitaux quittent les pays où ils sont relativement abondants pour se diriger vers ceux où ils sont relativement rares et si la main-d'œuvre fait de même, la proportion capitaux-main-d'œuvre dans les divers pays aura tendance à s'égaliser. Cela ne signifie pas que les échanges commerciaux internationaux de produits prendraient forcément fin, ni même que leur volume baisserait. La division internationale du travail dépendrait moins de la proportion de main-d'œuvre ou de capital dans la production, mais par suite de l'augmentation de la production, les possibilités de spécialisation s'accroîtraient, du fait des différences de coûts comparés, dans le cadre des divers types d'activité économique, comme l'industrie de transformation. Par exemple, on ne saurait s'attendre que toutes les industries mécaniques se localisent dans un seul pays à l'exclusion de tous les autres, mais plutôt que certains pays se spécialisent dans les machines-outils, ou dans certains types de machines-outils, tandis que d'autres se spécialiseraient dans le matériel de transport. D'autre part, si les déplacements internationaux de capitaux et de main-d'œuvre provoquaient un relèvement particulièrement rapide des niveaux de vie des régions actuellement les plus pauvres du continent européen, la demande de biens importés augmenterait graduellement dans ces régions, ce qui contribuerait à accroître le volume du commerce international.

57. Dans les pays dont il s'agit, les mouvements internationaux de main-d'œuvre ou de capitaux exerceront en outre des effets généraux sur les salaires, la rémunération du capital et les revenus. Toutes choses égales d'ailleurs, les capitaux et la main-d'œuvre deviendront moins rares dans les pays vers lesquels ils se dirigeront et leurs taux de rémunération tendront à y devenir plus bas qu'ils ne l'auraient été autrement. Dans les pays abandonnés par la main-d'œuvre ou le capital, ce facteur, toutes choses égales encore, deviendra moins abondant, et le taux de sa rémunération tendra à devenir plus élevé qu'il ne l'aurait été autrement. Par conséquent, si les capitaux et la main-d'œuvre quittent des pays dans lesquels ils sont relativement abondants pour se diriger vers des pays où ils sont relativement rares, les différences internationales en matière de salaires et de rémunération des capitaux auront tendance à s'atténuer. Bien entendu, les bénéfices d'une productivité plus élevée ne peuvent pas tous s'ajouter au revenu national des pays qui importent des capitaux. Il faut en déduire la part de revenu supplémentaire qui doit être versée au capital étranger sous forme d'intérêts ou de dividendes. En temps normal, cependant, un pays gagnera, dans l'ensemble, à cette abondance nouvelle de capitaux, qui lui permettront de mettre en valeur d'une manière plus judicieuse ses ressources naturelles et d'utiliser plus rationnellement sa main-d'œuvre. En particulier, il y a lieu de penser que l'importation de capitaux constituera un avantage pour les travailleurs.

58. Il ressort néanmoins de ce que nous avons exposé au début de ce chapitre que les autres éléments de la situation ne resteront pas les mêmes. C'est ainsi que l'importation de capitaux dans les pays où le niveau des revenus et de l'épargne est bas rend possible le déclenchement d'un processus cumulatif de croissance économique. La proportion des capitaux investis calculée par tête de travailleur augmentera et, au moins dans le cas d'importation de capitaux privés, les mouvements internationaux de capitaux s'accompagneront généralement d'un apport nouveau d'initiative industrielle et de connaissances techniques. Il convient de noter que les déplacements internationaux de main-d'œuvre sont aussi de nature à accroître les échanges de capacités techniques et d'expériences professionnelles : lorsque des techniciens qualifiés émigrent, le pays qui les reçoit peut améliorer le niveau de ses techniques. Inversement, les travailleurs employés



temporairement dans un pays étranger y acquerront des techniques nouvelles, y apprendront de nouvelles méthodes et se familiariseront avec des machines d'un type nouveau.

59. A certains égards, la situation est inverse dans les pays exportateurs de capitaux. A brève échéance, les capitaux peuvent y devenir moins abondants, le taux d'accroissement des investissements calculé par tête d'ouvrier peut y ralentir et l'augmentation de la productivité y devenir moindre qu'elle ne l'aurait été si les capitaux en question étaient restés dans le pays. De ce point de vue, on peut affirmer que, même dans les pays riches, les capitaux sont rares : les objectifs généralement acceptés de plein emploi et d'accroissement rapide de la productivité exigent des investissements très importants, lesquels continueront à absorber toute l'épargne qui peut être accumulée même aux niveaux de revenus plus élevés des pays riches. Il s'ensuit que si ces pays doivent mettre des capitaux considérables à la disposition de pays européens pauvres - en autorisant les exportations de capitaux privés ou en accordant des prêts intergouvernementaux -, il pourra en résulter un léger fléchissement dans le rythme d'accroissement de leur productivité, au moins pendant une certaine période.

60. En revanche, l'accélération de la croissance économique dans les pays qui importent les capitaux contrebalancera, au moins dans une certaine mesure, certains de ces désavantages. On peut tout d'abord soutenir - bien que ce raisonnement ne s'applique qu'à des cas assez particuliers - que si les exportations de capitaux provoquent également une augmentation des exportations de biens d'équipement, certaines des industries du pays exportateur de capitaux (les industries mécaniques et électriques notamment) seront à même de s'étendre dans une mesure qui leur permettra d'effectuer des économies supplémentaires. En deuxième lieu, ces exportations de capitaux, du fait qu'elles tendent à accélérer la croissance économique et à relever les niveaux de vie des pays étrangers, préparent en outre la voie à une expansion durable des marchés extérieurs. L'augmentation du volume des échanges commerciaux et la plus grande spécialisation de la production tendront à stimuler la croissance économique et à élever la productivité dans les pays exportateurs de capitaux, surtout si l'on procède simultanément à une libéralisation des échanges commerciaux. En troisième lieu, l'apparition de nouvelles sources avantageuses d'approvisionnements pour les importations, grâce aux capitaux exportés, peut, à la longue, constituer un avantage pour les pays exportateurs de capitaux. Dans certaines régions de l'Europe, des investissements massifs peuvent permettre d'augmenter rapidement la production d'articles qui doivent actuellement être importés principalement de la zone dollar; au début de l'application du plan Marshall, les considérations de ce genre ont pesé d'un grand poids lorsque des programmes ont été élaborés pour accroître ou coordonner les investissements sur le plan international. Enfin, comme nous le faisons remarquer au chapitre IV, une plus grande liberté des mouvements internationaux de capitaux est de nature à atténuer les problèmes de transition posés par la libéralisation des échanges commerciaux. Dans ces conditions, il n'est pas prouvé que les exportations de capitaux porteront en fait préjudice aux pays qui pratiquent de telles exportations ou à leurs travailleurs. Il est possible que, dans certains cas, des pays éprouvent des pertes pendant une période initiale; toutefois, il paraît vraisemblable que les effets combinés d'une exportation modérée de capitaux et d'une libéralisation des échanges commerciaux sur les taux de croissance économique des pays participants provoqueront une augmentation générale des salaires réels et clés revenus réels dans les pays exportateurs de capitaux, même si cette augmentation est plus forte dans les pays importateurs.

61. Dans les pays insuffisamment développés eux-mêmes, il faudra peut-être maintenir des restrictions à l'exportation des capitaux. Comme nous l'avons souligné plus haut, la productivité du capital et de la main-d'œuvre restera probablement très basse tant que les services de base (communications, énergie, etc.) n'auront pas été créés. Même sur une période de plusieurs années, le volume net de l'épargne clés pays à bas revenus ne suffira sans doute pas à développer pleinement ces services; pendant ce temps, l'épargne privée investie à l'étranger rapporterait probablement davantage; les propriétaires de capitaux auront donc tendance à effectuer leurs placements à l'étranger. Toutefois, si l'on veut que les restrictions à l'exportation des capitaux contribuent à faire investir dans le pays toute l'épargne nationale des pays insuffisamment développés, il faudra que ces restrictions aillent de pair avec des mesures conçues en vue de diriger l'épargne vers les investissements nationaux, sans quoi elle pourrait être utilisée pour la consommation ou dissipée en projets n'apportant qu'une faible contribution au développement économique des pays en question.

62. Les raisons qui tendent à provoquer une fuite inopportune de capitaux hors des pays insuffisamment

développés, font qu'on ne pourra sans doute pas compter, dans un avenir prévisible, sur des mouvements de capitaux privés vers lesdits pays pour y assurer les investissements nécessaires. Les capitaux des pays à revenus élevés, qui pourraient servir à financer la création de services de base dans les pays insuffisamment développés, devront probablement être transférés dans le cadre de transactions financières internationales effectuées sur l'initiative des gouvernements.

63. Une autre raison plus générale de maintenir un certain contrôle sur les mouvements internationaux de capitaux est le désir de prévenir de brusques évasions de capitaux hors de certains pays. Il semble évident que les déplacements de capitaux désordonnés, effectués à court terme, par exemple en raison d'événements d'ordre politique, peuvent compromettre la stabilité de la monnaie et la productivité dans les pays vers lesquels se dirigent les capitaux comme dans ceux qu'ils quittent. Bien entendu, il faudrait en même temps laisser une certaine marge aux mouvements de capitaux à court terme, afin de compenser plus facilement les déséquilibres passagers qui peuvent se produire dans les paiements internationaux.

[...]