ORGANISATION EUROPEENNE
DE COOPERATION ECONOMIQUE

CONFIDENTIEL
4 juillet 1950

PROJET DE CREATION D'UNE BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENTS

(Projet de la Délégation française)

L'objectif à long terme poursuivi par l'O.E.C.E. est la "viabilité" des pays membres. Cette viabilité se traduit sur le plan financier par l'équilibre sain et durable de la balance globale des paiements, réalisée sans aide extérieure extraordinaire, sur le plan économique par l'expansion constante des facultés de production, et sur le plan social par le plein emploi et par l'amélioration continue du niveau de vie de la population.

Cet objectif ne pourra être atteint que si certaines conditions se trouvent réalisées, notamment :

a) l'assainissement financier intérieur des pays membres;

b) l'extension des marchés actuellement ouverts à la production des pays européens par la libération des échanges intra-européens, en vue de la création d'un marché unique, permettant une spécialisation et une répartition rationnelle de la production qui amélioreraient la position des pays membres sur les marchés où règne la concurrence internationale;

c) la transférabilité des monnaies des pays membres;

d) l'utilisation plus rationnelle et plus intensive des investissements actuellement existants;

e) la poursuite de l'effort actuel d'investissements dans les secteurs où les investissements sont reconnus insuffisants.

L'Organisation s'est engagée résolument dans l'exécution de ce programme. Qu'il s'agisse de l'assainissement financier intérieur, de la libération des échanges, de la transférabilité des monnaies, ou de l'amélioration de la productivité, des mesures importantes ont déjà été prises et, s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, il semble que l'Organisation dispose maintenant des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs.

E.868

MnBZ, DGEM 6218/1342

© NA, 2.05.117, Buitenlandse Zaken, blok 1, 1945-1954 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 24191
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/W00436

En revanche, il ne semble pas que l'Organisation dispose des moyens nécessaires pour réaliser la dernière condition, à savoir la coordination des investissements nouveaux.

La méthode employée jusqu'à présent à cet égard a consisté à inviter les pays membres à établir des programmes d'investissements, et à les soumettre à l'Organisation en vue de permettre leur confrontation, et ainsi de déceler les contradictions et les double-emplois. Cette méthode ne peut que se révéler décevante, et cela pour plusieurs raisons :

a) Dans tous les pays membres, une part de l'activité économique est contrôlée par l'Etat, et une part est laissée à l'initiative des intérêts privés. S'il est relativement aisé d'établir des programmes d'investissements pour les secteurs contrôlés par l'Etat, il est beaucoup plus difficile d'établir de tels programmes pour les investissements du secteur privé sur lesquels on ne peut guère exercer d'action que par la voie indirecte du contrôle du crédit.

b) En supposant que tous les pays membres soient néanmoins en mesure d'établir des programmes d'investissements, il est douteux que ces programmes puissent être fidèlement exécutés, puisque les économies des pays membres, du fait de la libération des échanges, sont devenues dépendantes les unes des autres, et que l'évolution de chacune est commandée par l'évolution des autres.

c) Il est douteux qu'une économie européenne en expansion puisse être construite à partir de programmes nationaux. L'expérience du passé prouve qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de coordonner les programmes nationaux. Mais surtout, il est permis de penser qu'une économie européenne n'est pas la somme, ni la juxtaposition d'un certain nombre d'économies nationales, pas plus que l'intérêt général n'est la somme des intérêts particuliers. Un certain nombre de problèmes doivent être pensés à l'échelle européenne, et c'est notamment le cas des investissements.

d) Il est également permis de penser que certains problèmes économiques et industriels ne peuvent plus être résolus sur une base nationale. C'est ainsi, par exemple, que le plus grand nombre des pays membres n'est pas ou n'est plus en mesure de financer et d'organiser une industrie aéronautique sur une base nationale. Ne pas organiser

une industrie aéronautique sur une base nationale en mettant en commun les recherches techniques, les moyens de financement et les installations industrielles, conduirait les pays européens à être presque entièrement dépendants des Etats-Unis dans le domaine aéronautique. D'une façon générale, on peut constater que presque aucun des pays membres ne peut à lui seul engager les moyens nécessaires dans le domaine de la recherche scientifique et technique. S'ils unissaient leurs efforts, les pays européens pourraient sans doute se maintenir au niveau de la recherche scientifique et technique aux Etats-Unis, et même, dans quelques domaines, prendre une certaine avance. S'ils continuent de disperser leurs efforts, ils demeureront et seront de plus en plus dépendants des Etats-Unis en matière de progrès scientifique et technique. De nombreux autres exemples pourraient être cités.

Il n'existe pas, dans l'organisation actuelle de l'Europe, d'institution qui soit en mesure de penser ces problèmes à l'échelle européenne et de contribuer à leur solution. Pour les raisons qui ont déjà été indiquées, les gouvernements nationaux ne sont pas en mesure d'accomplir cette tâche. Il n'existe pas en Europe de gouvernement fédéral ou supra-national qui, théoriquement, pourrait l'accomplir. Encore un tel gouvernement fédéral ne pourrait-il agir directement que sur les investissements du secteur public, et ne pourrait-il exercer une influence sur les investissements du secteur privé que par le contrôle du crédit à l'échelle européenne. On en vient donc à penser qu'en toute hypothèse, pour accomplir les tâches d'ordre strictement économique qui ont été définies ci-dessus, il devrait exister à l'échelle européenne une institution de crédit dotée de moyens assez puissants pour exercer sur les investissements une influence décisive.

Il va de soi qu'un telle mission ne pourrait être confiée ni à une banque privée, ni à un groupe de banques privées. Aucun gouvernement européen n'accepterait sans doute que sa politique d'investissements soit influencée de façon décisive par un groupe de banques privées. En revanche, il est certainement désirable que le capital privé participe aussi largement que possible aux investissements qui devront être effectués dans le cadre européen. S'il est nécessaire de créer un institut de crédit européen , celui-ci doit donc être placé sous le contrôle direct des gouvernements nationaux et être en mesure de coopérer avec le capital privé.

La question se pose de savoir si la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ne répond pas exactement à cette définition. Cet organisme est administré sous le contrôle des gouvernements : il dispose et peut disposer de capitaux importants, tant en dollars qu'en monnaies européennes : il dispose également d'une expérience déjà large en matière d'investissements internationaux.

A l'examen, il ne semble pas que la Banque Internationale, en raison de sa composition et de ses statuts, soit en mesure d'accomplir toutes les tâches qui devraient être confiées à une Banque Européenne d'Investissements. Les statuts de la Banque Internationale ne lui permettent que de faire des prêts à des gouvernements membres, ou avec la garantie de ces gouvernements. C'est peut-être une limitation trop stricte, eu égard aux tâches qui doivent être accomplies en Europe sur une base autre que nationale. Il semble bien qu'une Banque Européenne d'Investissements devrait être construite suivant une formule plus souple qui lui permette par exemple d'agir à la manière d'une banque d'affaires, de prendre des participations dans des entreprises, et de céder ces participations. D'autre part, la Banque Internationale a pour mission de favoriser le développement économique dans l'ensemble du monde. Il lui est peut-être difficile de s'engager en Europe d'une manière qui risquerait d'être jugée criticable par les gouvernements des pays membres situés dans d'autres parties du monde. Enfin, les sommes en monnaies européennes dont la Banque peut disposer seront, semble-t-il, utilement employées à faire des prêts aux pays d'Amérique latine ou d'Asie par exemple, ce qui risque de limiter leurs possibilités d'utilisation au profit des pays européens.

Il n'en est pas moins certain que la coopération de la Banque Internationale serait hautement désirable en vue de mettre à contribution son expérience et la part de ses ressources qui peut équitablement être consacrée à l'Europe, et surtout pour veiller à ce que le développement de l'économie européenne soit orienté de façon à ne pas porter préjudice aux intérêts des autres pays du monde.

Pour ces mêmes raisons, une Banque Européenne d'Investissements ne devrait être créée que si le Gouvernement des Etats-Unis acceptait d'y participer, puisqu'il semble impossible de concevoir que le développement économique de l'Europe puisse, pendant des années encore, être assuré sans qu'il soit fait appel à l'expérience et aux ressources des Etats-Unis, et puisqu'il convient d'éviter que l'Europe, en s'organisant, n'ait tendance à substituer une autarcie européenne aux quasi-autarcies nationales qu'elle a connues dans le passé.

E. 868

Conformément à ces données, le Gouvernement français est arrivé à la conclusion que la création d'une Banque Européenne d'Investissements est désirable et qu'elle pourrait être envisagée sur les bases suivantes :

1°) CAPITAL.

A priori, le capital de la Banque devrait être suffisant pour permettre à celle-ci d'acquérir une influence et une autorité indiscutables. Il semble bien qu'un tel capital ne devrait pas être inférieur à la contrevaleur de 500 millions de dollars. Une partie de ce capital devrait être versée en dollars, et la plus grande partie en monnaies nationales. Une partie du capital en dollars pourrait éventuellement être souscrite par la Banque Internationale. Les conditions dans lesquelles le capital serait appelé devraient être discutées entre les Etats membres, étant observé que la répartition d'un capital de 500 millions de dollars entre les Etats membres, assortie d'un échelonnement raisonnable des versements, imposerait à chacun des pays participants une charge qui ne représenterait qu'une très faible partie de leur budget annuel d'investissements.

2°) RELATIONS AVEC LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT.

Pour les raisons qui ont été indiquées, il est souhaitable que la Banque Internationale puisse participer au capital de la Banque Européenne en versant une souscription en dollars et éventuellement en monnaies européennes. Il y a lieu de noter à cet égard que les statuts de la Banque Internationale semblent ne lui permettre de souscrire une participation de la sorte que sur ses bénéfices, ce qui limiterait sans doute l'importance de sa participation.

3°) RELATIONS AVEC LE CAPITAL PRIVE.

Il y aurait grand avantage à ce que la Banque Européenne favorisât par son action les investissements de capitaux privés européens en Europe ainsi que les investissements privés américains qui seront sans doute nécessaires après la fin du plan Marshall, pour contribuer à l'équilibre de la balance des comptes de l'Europe avec la zone dollar.

Il y a lieu de penser, en effet, que la Banque Européenne serait en mesure de servir à la fois de guide et

de support aux investissements privés en Europe. Le but doit être d'orienter vers les investissements utiles au développement de l'Europe considérée dans son ensemble non seulement des fonds provenant du budget d'investissements des Etats membres, mais également des capitaux privés européens et extra-européens, pour lesquels la Banque constituera à la fois un stimulant et une garantie. Ainsi la Banque pourrait-elle concourir au rétablissement du courant d'investissements internationaux vers l'Europe, et à la restauration des marchés financiers en Europe.

Il ne semble pas qu'il soit possible d'envisager que des banques privées européennes ou américaines participent au capital et à la gestion de la Banque Européenne. Cette solution, qui serait théoriquement séduisante, poserait le problème presque insoluble de la composition du Conseil d'Administration de la Banque Européenne. En effet, la juxtaposition au Conseil d'Administration de représentants des gouvernements et de représentants des intérêts privés risquerait de faire de ce Conseil un organisme lourd et inefficace.

En revanche, la Banque Européenne devra être autorisée à émettre des obligations, tant en Europe que dans d'autres pays du monde, mais surtout, il apparaît que la façon à la fois la plus simple et la plus souple d'organiser la coopération de la Banque Européenne avec le capital privé serait de prévoir dans les statuts de la Banque qu'elle ne pourra donner son appui qu'à des projets comportant une certaine part de financement privé.

4°) CONSEIL D'ADMINISTRATION.

Comme il a été indiqué, il convient que l'Administration de la Banque soit placée sous le contrôle direct des gouvernements nationaux. Il semble que la formule la meilleure serait de reprendre la structure de la Banque Internationale, c'est-à-dire que la Banque soit administrée par un Conseil d'Administration composé de membres nommés par les gouvernements des pays participants, dont l'action serait contrôlée annuellement par une assemblée des gouverneurs. Il ne semble pas désirable que le Conseil d'Administration soit trop nombreux. Il conviendrait donc de prévoir une procédure d'élection par les gouvernements des membres du Conseil d'Administration.

En vue d'assurer la coordination de l'action de la Banque avec celle de l'O.E.C.E., il serait sans doute désirable que le Conseil d'Administration comprît un représentant du Secrétariat général de l'O.E.C.E., et il pourrait même être envisagé que les fonctions qui normalement devraient être exercées par une assemblée des gouverneurs fussent dévolues au Conseil de l'O.E.C.E.

6°) PROCEDURE DE VOTE

De même qu'à la Banque Internationale, le vote devrait être proportionnel à l'importance de la participation. La participation des pays à la Banque serait déterminée par l'attribution de quotas calculés sur une base qui devra être définie après discussion entre les pays membres.

7°) MISSION DE LA BANQUE

Il semble que les statuts de la Banque devraient définir sa mission en tenant compte des conditions suivantes :

a) L'objectif de la Banque doit être de favoriser la création, la modernisation ou la spécialisation d'entreprises destinées à satisfaire les besoins du marché européen. La Banque ne devra donc jamais prendre en considération un projet strictement national, mais avoir toujours en vue les possibilités et les besoins du marché européen.

b) La Banque ne devra en aucun cas favoriser la création d'un marché européen isolé du reste du monde. Elle ne devra donc, en principe, accorder son appui qu'à des projets tendant à fournir à l'Europe des produits de qualité comparable à ceux de la concurrence internationale (y compris la zone dollar), à des prix de revient également comparables, sous réserve que soient prises en considération les différences irréductibles des conditions de production.

c) La Banque doit favoriser la spécialisation des entreprises en Europe, mais elle ne doit en aucun cas favoriser la création de cartels ou de monopoles.

d) La Banque ne devra en aucun cas assumer la totalité du financement d'un projet. Tout projet présenté devra prévoir une part importante de financement autonome.

e) La Banque est normalement saisie de propositions, soit par les pays participants, soit par des entreprises privées ou des groupes d'entreprises. Elle peut d'autre part prendre l'initiative d'étudier elle-même certains projets et de les soumettre aux pays participants.

f) La Banque pourra financer ou apporter son appui aux grands travaux publics d'intérêt européen (développement du réseau routier, ferroviaire, fluvial, infrastructure aérienne, etc...), sous la seule réserve que ces travaux soient financièrement rentables. Elle pourra de même favoriser la création de bureaux européens de recherches techniques.