

### **The social and economic conditions in the post-WW2 Europe and the Marshall Plan**

The UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) gives from 1943 to 1947 urgent aid essential to overcome the dramatic situation existing at the end of the WW2: these are food products (especially cereals), raw materials (especially charcoal) and raw materials (mainly cotton). It intervenes in a country when allied armies arrive. However, these aids are not able to support an efficient recovery of the European economies because they do not provide for the sending of equipment and facilities for businesses and they do not increase the amount of money available on the financial market. Indeed, in Europe the most important problem is the lack of money to buy foodstuffs and raw materials: however, in order to restart business activity, it is also necessary to organize a market where can sell the finished products and, at the same time, it is also necessary to renew the productive structures.

USA know that if Europe does not go beyond the post-war crisis they will face two serious problems: a) they will lose their most important trading partners and therefore run the risk of not finding a market for the products of the American companies which, during the war, developed and now they must sell much more than before to pay their investments (during the war the American exports quadrupled whereas the imports were strongly reduced); b) In a weak economic West Europe, the Marxist parties linked to the USSR can develop their influence and then some countries could leave the "free market" to adhere to the Soviet economic model prevailing in Eastern Europe.

A plan for rebuilding the European economy is ever more necessary: it must be concluded in agreement with the European countries and facilitate European unification. The ERP (European Recovery Program) is "presented" by Georg Marshall (US Secretary of State) in early June 1947 during his end-of-academic year speech at Harvard: this is a 4-year plan to promote Europe's economic recovery. The government must obviously convince the American citizens to pay for the economic growth of Europe, former enemies included: it can be done underlining the great danger represented by the USSR.

All countries participating at the war are invited to join the ERP: this means that the aid is also offered to the countries related to the USSR (which however refuse them to avoid American control) and the ex-enemies such as Germany and Italy. It should be noted that the latter are located on the border with the countries that have eliminated the "free market" and therefore represent a great strategic importance: moreover, the USA think it is not possible to develop the economy of Europe Western without the presence of a Germany which is able to use "modern methods of low-cost production for mass consumption".

The ERP is approved by the US Parliament in early 1948 and the sending of money and goods to Europe begins in April: it will last 4 years and will stop after bringing to Europe goods for a worth \$ 12,500 million. The distribution of aid depends on the plans presented by the participating countries and on the choices of the OEEC (Organization of Economic Cooperation for Europe) which, composed of a representative of each of the countries participating in the ERP, decides on the aid to be allocated to each country. Its decisions must avoid giving too much money to a productive sector and therefore the risk of having too much production.

The ERP grants are represented by:

a) "loans", which are loans given by the USA to European countries: they make it possible to improve the balance of accounts and to have more money to restart the domestic economy;

b) the "grants" which are the goods demanded by the European companies and donated by the USA free of charge to the European governments: the latter sell these goods to the companies and the money received is put in a "counterpart fund" which, with the agreement between the USA and OEEC, is used to reduce public debt or to pay for the reconstruction (or renewal) of infrastructures destroyed during the war; to buy facilities and equipment companies can apply for loans to sometimes public financial institutions (as in the case of Italy). The shortage of capital is therefore offset not only by "loans", but also by the financing linked to the use of the "counterpart fund": European companies can thus have the necessary money for their reconversion thanks to the long-term funding given by public institutions.

The USA government office responsible for leading and implementing the ERP is the ECA (Economic Cooperation Administration) led by Paul Gray Hoffman, which employs more than 100 people and needs to assess country requirements, to prepare assistance programs, to approve their plans, to execute them effectively and if necessary to correct them. The ECA works at three levels: in Washington, where it liaises with USA political and economic institutions; in Paris, where the headquarters of the Office of the Special Representative (OSR), which represents the USA at the OEEC, is located and coordinates the "ECA special missions" in the countries which have joined the ERP; and finally in the capitals of the latter where the head of the "special mission" must ensure the execution of the approved plans. From January 1952, the ECA is replaced by the MSA (Mutual Security Agency) which gathers all the USA international aid for the "collective security" (economic aids, for the development of the less advanced countries and for the European armies): the ECA is expected to shut down in mid-1952, but the Korean War changes the terms of US aid, most of which now consists of military aid to Western European countries fearing a communist invasion similar to that suffered by South Korea.

The USA maintain control over all phases of the ERP and in fact influences the economic and political decisions of the acceding countries, which explains the refusal of the USSR and the countries occupied by the Soviet army at the end of the WW2. The USA also call for reduced tariffs and quantitative import limits between the acceding countries to foster the integration of European markets, strengthening the economies of Western Europe. Starting from 1951, face to the growth of Soviet propaganda against the ERP and also of the votes in favor of the Western communist parties, the USA demand that the aid be used mainly to improve the income of the workers and to increase the "social justice" . The result is also achieved thanks to the new "productivity policy", that is to say the sending of experts providing "technical assistance" to improve the efficiency of the establishments and to modify the human relations within the companies. If workers are well organized and motivated, they increase their productive output, which reduces production costs, raises rewards and therefore increases consumption and living standards.

Concerning the goods sent to Europe with the ERP, they vary according to the period: at the beginning they concentrate mainly raw materials, food products and fertilizers, then the part of the machines, the settlements and the means of transport increases and finally, the last year (when the Korean War breaks out) are reduced to the quantitative level and mainly concern the supply of aid for "strategic" productions such as those intended for the army and more generally for defense.

Taking into account all 4 years (April 1948 – March 1952), raw materials account for 33% of the total, food products and fertilizers 29%, raw materials (coal and oil) 16%, machinery, plants and means of transport 17%, all other properties 5%. The distribution of aid favors the largest countries: UK receives 24% of the total, France more than 21.2%, Germany 11.5% as Italy, the Netherlands 8.6%, Belgium almost 4.8% (together with Luxembourg).

The USA also want the plans presented by each country to be coordinated with those of the other countries adhering to the plan: this is to avoid over-production in certain sectors and thus risk a crisis due to excessive production, making very difficult the economic integration as well as the sustainable economic development. Finally, they want trade to be facilitated and thus finance the birth in September 1950 of the UEP (European Payments Union) which, in a context where central banks have little liquidity and the "gold exchange standard" exists, the system monetary policy favoring intra-European trade by "clearing", i.e. by allowing temporary deficits in the balance of payments: without this last the European countries could not develop their commercial relations, that is "neither export nor import".

It is difficult to judge accurately the effects of ERP on the European economy, but some figures allow some evaluation. The growth of the gross national product is very strong during the period 1947-52 (a), as well as the growth of industrial production in the period 1948-1951 (b): these values are even higher if they are compared with those existing before the war (c).

|                  |            |            |          |
|------------------|------------|------------|----------|
| Belgium :        | a) +21% ;  | b) +17% ;  | c) +43%. |
| France :         | a) +23% ;  | b) +24% ;  | c) +38%. |
| West Germany :   | a) +102% ; | b) +112% ; | c) +6%*. |
| UK ;             | a) +13% ;  | b) +21% ;  | c) +45%. |
| Italy :          | a) +29% ;  | b) +44% ;  | c) +43%. |
| The Netherland : | a) +30% ;  | b) +29% ;  | c) +47%. |

°° Figures rounded to the unit; \* In this connection, it should be noted that the figures for West Germany are also related to the sharp reduction in German territory compared to the one existing in 1938.

Moreover, it is clear that the best results are recorded by the countries that used their "counterpart fund" to achieve economic policies favoring supply, that is, to rebuild infrastructure and renew business operations. Countries whose industrial structures suffered the greatest destructions are favored in the first after the war, but then their companies (having plants more obsolete) become less competitive than those converted by ERP. Equipment and machinery arrived via the ERP allow European industries to renew themselves and especially to have the best available technology: if at the beginning it can mean a dependence on the USA for all that concerns maintenance of the goods and their substitution or repair, thereafter offers the opportunity to the best European companies to modify and diversify their productions which become more efficient, competitive and able to compete with the American products. Finally, the renewal of strategic sectors such as iron and steel, mechanics, chemistry, electricity and the development of electronics is possible not only thanks to the arrival of USA technology, but also to the recovery of intra-European trade favored by the elimination of "quotas" (the limits on the number of imported products) and the reduction of "customs tariffs" (taxes imposed on imported products).

## **Les conditions économiques et sociales en Europe pendant l'après-guerre et le Plan Marshall**

L'UNRRA (United Nation Relief and Rehabilitation Administration) donne de 1943 au 1947 des aides urgentes indispensables pour dépasser la situation d'urgence à la fin de la guerre : il s'agit de produits alimentaires (surtout céréales), de matières premières (surtout charbon) et de tissus (principalement le coton). Elle intervient dans un pays au moment de l'arrivée des armées alliées. Toutefois ces aides ne sont pas en mesure de soutenir une reprise efficace des économies européennes car elles ne prévoient pas l'envoi d'équipements et d'installations destinés aux entreprises et elles n'augmentent pas le volume d'argent disponible sur le marché financier. En effet, en Europe le problème le plus important est le manque d'argent pour acheter les denrées alimentaires et les matières premières : cependant, afin de recommencer l'activité des entreprises, il est aussi nécessaire d'organiser un marché où l'on puisse vendre les produits finis et, dans le même temps, il faut aussi renouveler les structures productives.

Les Etats Unis savent que si l'Europe ne dépasse pas la crise d'après-guerre ils seront confrontés à deux graves problèmes : a) ils vont perdre leurs partenaires commerciaux les plus importants et donc courir le risque de ne pas trouver de marché pour les produits des entreprises américaines qui, pendant la guerre, se sont développées et doivent donc vendre beaucoup plus qu'auparavant pour payer leurs investissements (pendant la guerre les exportations américaines ont quadruplé alors que les importations se sont fortement réduites) ; b) dans une Europe occidentale faible au niveau économique, les partis marxistes liés à l'URSS peuvent développer leur influence et dès lors certains pays pourraient quitter le « marché libre » pour adhérer au modèle économique soviétique s'imposant en Europe orientale.

Un plan de reconstruction de l'économie européenne s'avère donc toujours plus nécessaire : il doit être conclu en accord avec les pays européens et faciliter l'unification européenne. L'ERP (European Recovery Program) est « présenté » par Georg Marshall (secrétaire d'Etat des EU) au début du juin 1947 lors de son discours de la fin de l'année académique à Harvard : il s'agit d'un plan de la durée de 4 ans ayant pour but de favoriser le relèvement économique de l'Europe. Le gouvernement doit évidemment convaincre les citoyens américains à payer pour la croissance économique de l'Europe, ex-ennemies inclus : on peut le faire soulignant le grand danger représenté par l'URSS.

Tous les pays ayant participé à la guerre sont invités à donner leur adhésion à l'ERP : cela signifie que les aides sont offertes aussi aux pays liés à l'URSS (qui cependant les refusent pour éviter le contrôle américain) et aux ex-ennemis tels l'Allemagne et l'Italie. On doit noter que ces dernières sont situées à la frontière avec les pays qui ont éliminé le « libre marché » et représentent donc une grande importance stratégique : de plus, les EU pensent qu'on ne peut pas développer l'économie de l'Europe Occidentale sans la présence d'une Allemagne en mesure d'utiliser « les méthodes modernes de production à bas coût pour la consommation de masse ».

L'ERP est approuvé par le parlement américain au début du 1948 et l'envoi d'argent et de biens à l'Europe commence en avril : il durera 4 ans et s'arrêtera après avoir apporté à l'Europe des biens pour une valeur de 12.500 millions de dollars. La distribution des aides dépend des plans présentés par les pays adhérents et des choix de l'OECE (Organisation of Economic Cooperation for Europe) qui, composée par un représentant de chacun des pays participant à l'ERP, décide des aides à attribuer à chaque pays. Ses décisions doivent éviter de donner trop d'argent à un secteur productif et donc le risque d'avoir trop de production.

Les aides de l'ERP sont représentées par :

a) les « loans » qui sont des financements donnés par les EU aux pays européens : ils permettent d'améliorer la balance des comptes et de disposer de plus d'argent pour faire repartir l'économie intérieure ;

b) les « grants » qui sont les biens demandés par les entreprises européennes et donnés gratuitement par les EU aux gouvernements européens : ces derniers vendent ces biens aux entreprises et l'argent reçu est mis dans un « fond de contrepartie » qui, avec l'accord des EU et de l'OECE, est utilisé pour réduire la dette publique ou pour payer la reconstruction (ou le renouvellement) des infrastructures détruites pendant la guerre ; pour acheter les installations et les

équipements les entreprises peuvent demander des prêts à des institutions financières parfois publiques (comme dans le cas italien). La pénurie de capitaux est donc compensée non seulement par les « loans », mais aussi par les financements liés à l'utilisation du « fond de contrepartie » : les entreprises européennes peuvent ainsi disposer de l'argent nécessaire pour leur reconversion grâce aux financements donnés à long terme par les institutions publiques.

Le bureau du gouvernement chargé de la direction et réalisation de l'ERP est l'ECA (Economic Cooperation Administration) dirigé par Paul Gray Hoffman qui emploie plus de 100 personnes et doit évaluer les exigences des pays, préparer les programmes d'assistance, approuver leurs plans, les exécuter de manière efficace et si nécessaire les corriger. L'ECA travaille à trois niveaux : à Washington où elle a les liaisons avec les institutions politiques et économiques américaines, à Paris où réside le siège de l'OSR (Office of the Special Representative) qui représente les EU à l'OECE et coordonne les « missions spéciales ECA » dans les pays qui ont adhéré à l'ERP, et enfin dans les capitales de ces derniers où le chef de la « mission spéciale » doit assurer l'exécution des plans approuvés. A partir de janvier 1952, l'ECA est remplacée par la MSA (Mutual Security Agency) qui réunit toutes les aides internationales américaines pour la « sécurité collective » (aides économiques, pour les développement des pays moins avancés et pour les armées européennes) : l'ECA devrait en réalité arrêter son activité à la moitié de l'année 1952, mais la guerre de Corée change les modalités des aides américaines dont la plus grande partie est à présent constituée d'aides militaires aux pays de l'Europe Occidentale craignant une invasion communiste semblable à celle subie par la Corée du Sud.

Les EU maintiennent le contrôle sur toutes les phases de l'ERP et de fait influencent les décisions économiques et politiques des pays adhérents, ce qui explique le refus de l'URSS et des pays occupés par l'armée soviétique à la fin de la deuxième guerre mondiale. Les EU demandent aussi qu'entre les pays adhérents soient réduits les tarifs et les limites quantitatives à l'importation afin de favoriser une intégration des marchés européens renforçant les économies de l'Europe occidentale. A partir de 1951, face à la croissance de la propagande soviétique contre l'ERP et aussi des votes en faveur des partis communistes occidentaux, les EU demandent que les aides soient utilisées surtout pour améliorer les revenus des travailleurs et augmenter la « justice sociale ». Résultat à atteindre également grâce à la nouvelle « politique de la productivité », c'est-à-dire l'envoi d'experts apportant une « aide technique » pour améliorer l'efficacité des implantations et modifier les relations humaines au sein des entreprises. Si les travailleurs sont bien organisés et motivés, ils augmentent leurs rendements productifs ce qui permet de réduire les coûts de production, de relever les rétributions et dès lors d'augmenter la consommation et le niveau de vie.

En ce qui concerne les biens envoyés en Europe avec l'ERP, ils varient en fonction de la période : au début ils concentrent surtout des matières premières, des produits alimentaires et des engrais, puis la part des machines, des implantations et des moyens de transports augmente et enfin, la dernière année (lorsque la guerre de Corée éclate) sont réduits au niveau quantitatif et concernent surtout la fourniture d'aides pour les productions « stratégiques » comme celle destinées à l'armée et plus en général à la défense. En considérant l'ensemble des 4 années (avril 1948-mars 1952), les matières premières représentent 33% du total, les produits alimentaires et les engrais 29%, les matières premières (le charbon et le pétrole) 16%, les machines, les implantations et les moyens de transports 17%, tous les autres biens 5%. La distribution des aides privilégie les pays les plus grands : UK reçoit 24% du total, la France plus de 21,2%, l'Allemagne 11,5% comme l'Italie, les Pays Bas 8,6%, la Belgique presque 4,8% (ensemble au Luxembourg).

Les EU veulent aussi que les plans présentés par chaque pays soient coordonnés avec ceux des autres pays adhérents au plan : cela pour éviter de trop augmenter la production dans certains secteurs et donc de risquer une crise due à un excès de production rendant difficile l'intégration économique et le développement économique durable.

Ils désirent enfin que les échanges soient facilités et financent donc la naissance en septembre 1950 de l'UEP (Union Européen des Paiements) qui, dans un contexte où les banques centrales ont peu de liquidité et existe le « gold exchange standard », le système monétaire favorisant le commerce intra-

européen en faisant du « clearing », c'est-à-dire en permettant des déficits temporaires de la balance de comptes sans lesquels les pays européens ne pourraient pas développer leurs relations commerciales, c'est-à-dire ni exporter, ni importer.

Il est difficile de juger avec précision des effets de l'ERP sur l'économie européenne, mais quelques chiffres permettent une certaine évaluation. La croissance du produit national brut est très forte durant la période 1947-52 (a), ainsi que celle de la production industrielle dans la période 1948-1951 (b): ces valeurs sont encore plus élevées si elles sont confrontées avec celles existant avant la guerre (c).

|                     |            |            |          |
|---------------------|------------|------------|----------|
| Belgique :          | a) +21% ;  | b) +17% ;  | c) +43%. |
| France :            | a) +23% ;  | b) +24% ;  | c) +38%. |
| Allemagne (Ouest) : | a) +102% ; | b) +112% ; | c) +6%*. |
| UK ;                | a) +13% ;  | b) +21% ;  | c) +45%. |
| Italie :            | a) +29% ;  | b) +44% ;  | c) +43%. |
| Pays Bas :          | a) +30% ;  | b) +29% ;  | c) +47%. |

°° Chiffres arrondis à l'unité ; \* Il faut à ce propos noter que les chiffres concernant l'Allemagne de l'Ouest sont liés également à la forte réduction du territoire allemand par rapport à celui existant en 1938.

De plus, il est évident que les résultats les meilleurs sont enregistrés par les pays ayant utilisé leur « fond de contrepartie » pour réaliser des politiques économiques favorisant l'offre c'est-à-dire pour rebâtir les infrastructures et renouveler les implantations des entreprises : paradoxalement, les pays dont les structures industrielles ont subi le moins de destructions sont avantagés dans le premier après-guerre, mais ensuite leurs entreprises (aux implantations plus obsolètes) deviennent moins compétitives que celles reconverties grâce à l'ERP. Il faut en effet considérer que les équipements et les machines arrivées via l'ERP permettent aux industries européennes de se renouveler et surtout de disposer de la meilleure technologie disponible : si au début cela peut signifier une dépendance envers les EU pour tout ce qui concerne l'entretien des biens et leur substitution ou réparation, par la suite cela offre l'opportunité aux meilleures entreprises européennes de modifier et de diversifier leurs productions qui deviennent plus efficaces, compétitives et capables de concurrencer les produits américains. Enfin, il faut rappeler que le renouvellement de secteurs stratégiques tels la sidérurgie, la mécanique, la chimie, l'électricité ainsi que le développement de l'électronique est possible non seulement grâce à l'arrivée de la technologie américaine, mais aussi à la reprise des échanges intra-européens favorisé par l'élimination des « contingents » (les limites posées au nombre des produits importés) et la réduction des « tarifs de douane » (les taxes imposées sur les produits importés).