Bilan et échéances de la coopération européenne

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **36 (1956)**

Heft 6-7

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-887750

Nutzungsbedingungen

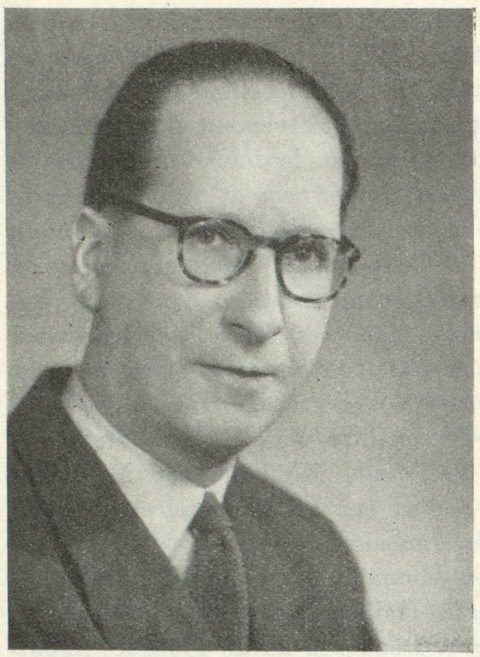
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch



BILAN ET ÉCHÉANCES DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

A l'occasion de notre 38e Assemblée générale, M. le Ministre Gérard Bauer a prononcé une brillante conférence sur la coopération européenne. L'orateur s'est tout d'abord penché sur les problèmes propres à l'O. E. C. E. : les échanges, les paiements, les questions économiques et techniques. Puis il a examiné les problèmes externes que pose la coopération européenne dans ses sens les plus divers, à l'O. E. C. E. comme telle ou à ses pays membres dans leurs relations avec d'autres institutions européennes, ou avec des pays non membres, européens ou non.

Nous avons le plaisir de reproduire ici de larges extraits de cet exposé reconstitués d'après des notes de M. Bauer.

LES PROBLÈMES INTERNES

I. LES ÉCHANGES

1. La libération. — La décision prise par le Conseil des Ministres de l'O. E. C. E., le 14 janvier 1955, comportait deux obligations fondamentales en matière d'échanges. La première enjoint les pays de libérer 10 % des produits encore contingentés, et cela dans les trois secteurs qui sont devenus familiers : produits alimentaires et agricoles, produits manufacturés et matières premières. La seconde prescrit une libération à concurrence de 90 % globalement, et de 75 % par catégories, en lieu et place des plafonds autrefois fixés à 75 % globalement et 60 % par catégories. Ce que j'appellerai le 10 % devait être réalisé au 1er septembre 1955, alors que le 90 % et le 75 % devaient être réalisés au 1er octobre de la même année. Quels sont les résultats?

L'étape dite de 10 % a été accomplie par tous les pays à la date indiquée, c'est-à-dire au mois de septembre 1955. L'étape de 75 et 90 % a été réalisée de la manière suivante : en ce qui concerne le 90 % d'abord, neuf des dix-sept pays que comprend l'O. E. C. E. ont atteint ou dépassé ce chiffre; trois pays sont peu au-dessous de 90 %; un pays atteint 75 % et deux sont très sensiblement en deçà de 75 %; je les cite pour situer la portée du problème : ce sont l'Islande et la Turquie. Quant au 75 % par catégories, le problème est un peu plus complexe : trois pays ont réalisé 90 % ou plus, mais n'ont pas rempli l'obligation par catégories, ce sont le Benelux et la Suisse pour les produits agricoles, la Norvège pour les produits manufacturés.

En dépit des quelques lacunes que présente ce bilan, il n'en reste pas moins qu'un nouveau progrès a été réalisé. Le niveau des libérations intra-européennes n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui, depuis, bien entendu, la période d'antan, c'est-à-dire la période libérale.

2. Le commerce d'État. — Le commerce d'État a été lui aussi soumis à la surveillance des organes compétents de l'O. E. C. E. en vertu de la décision précitée du 14 janvier 1955. Mais comment définir le commerce d'État, le surveiller? Et, surtout, peut-on exiger que la question du commerce d'État soit libérale? Ce problème est extrêmement complexe; force nous a été, procédant par une approche pragmatique, de commencer par une jurisprudence, et non par une définition.

La jurisprudence a consisté à ouvrir un droit de plainte. Chaque État pourra à l'avenir, moyennant le dépôt d'un dossier, se plaindre de la gestion du commerce d'État pratiquée par un autre pays, dès l'instant que cette gestion est considérée comme restrictive.

Quelle est la sanction? Si, après examen par les organes compétents de l'O. E. C. E., il s'avère que la gestion du commerce d'État est restrictive, les produits en cause seront imputés sur la partie contingentée; d'où la nécessité de libérer des produits en supplément en vue de compenser cet élargissement du secteur contingenté.

Cette procédure a déjà été utilisée par le Danemark qui avait à se plaindre de la manière dont ses exportations agricoles étaient traitées par certains pays.

3. L'aide à l'exportation. — La décision prise à ce sujet, en janvier 1955, prévoit ce qui suit :

a) Une obligation de « standstill » a été introduite, c'est-à-dire que les pays membres sont tenus de ne pas accroître leur arsenal de mesures d'aide à l'exportation.

b) Les pays ont l'obligation de démobiliser ces aides qualifiées d'artificielles jusqu'au 31 décembre 1955.

c) Il a été décidé d'étudier les autres mesures d'aide en vue de déterminer si les aides sont également artificielles et dommageables.

Quel est le résultat? Le « standstill » a été dans l'ensemble respecté en 1955 et au cours des cinq premiers mois de l'année 1956. Deux plaintes de pays qui estimaient que d'autres n'avaient pas respecté le « standstill » ont été instruites; l'enquête, contradictoire comme toujours, a conclu qu'il n'y avait pas de fait nouveau, contrairement à ce que présupposait la plainte des pays revendicateurs.

La suppression des mesures d'aide réputées artificielles a été largement exécutée. Ainsi, pour ne parler que d'un cas, l'Allemagne, qui pratiquait une aide assez conséquente, l'a démobilisée au 31 décembre 1955. Je ne dis pas que toute forme d'aide ait disparu, mais les formes d'aides artificielles condamnées ont disparu en Allemagne comme dans un certain nombre d'autres pays.

Qu'en est-il de l'avenir? Nous allons nous efforcer d'examiner les autres formes d'aide, en vue de déterminer si elles sont dommageables, c'est-à-dire affectent le jeu normal de la concurrence. Vous vous imaginez la complexité du problème, la difficulté de comparer les situations pour en déduire le caractère artificiel et dommageable de telle ou telle forme d'aide.

Je ne veux vous citer que deux exemples. Nous sommes convenus de faire étudier par un expert indépendant, M. Ansiaux, vice-gouverneur de la Banque Nationale de Belgique, l'aide que peut comporter le crédit à l'exportation, une des pratiques les plus importantes et les plus répandues sur le plan intra-européen comme dans les relations internationales.

De même, le problème très épineux des aides à l'exportation dans le domaine agricole fera l'objet d'une étude particulière, car il est incontestable que, dans ce secteur, il est difficile de distinguer la forme directe — subvention — de la forme d'aide indirecte, subvention à la production elle-même. Ces deux formes d'aide sont cumulatives dans certains pays ou sont alternatives; nous devons tenter de les cerner l'une et l'autre dans le but de dresser le bilan et de dégager les conclusions voulues.

4. L'année de référence. — Tout le système de l'O. E. C. E., système de pourcentages, est basé sur l'année 1948. De nombreuses critiques ont été élevées, à juste titre, contre le caractère désuet de cette année de référence. Le Conseil des Ministres l'a reconnu et a envisagé d'y substituer une base plus récente. Le grand problème qui va se poser est de savoir, quand on aura découvert cette base, si elle sera appliquée à titre rétroactif, ce qui n'irait pas sans créer des préoccupations nouvelles. Il s'agit d'un problème éminemment politique, que nous devons préparer et soumettre à l'approbation de nos ministres, qui se réuniront au mois de juillet prochain.

5. La consolidation du niveau de libération. — Nos Ministres se réuniront au mois de juillet de cette année pour examiner les divers problèmes que je viens d'esquisser très rapidement. J'en ajoute un, qui est fondamental : la consolidation du niveau de libération atteint actuellement, c'est-à-dire le 90 % globalement et le 75 % par catégories.

Celle-ci est subordonnée au fait que :

a) l'ensemble des pays passe au 90 %, ceci étant un élément important de la réciprocité;

b) que le commerce d'État soit, d'une manière ou d'une autre, placé sous une surveillance plus étroite encore que celle esquissée il y a quelques minutes;

c) que l'aide à l'exportation soit examinée de plus près et que toutes autres formes d'aide réputées artificielles soient à leur tour démobilisées;

d) que la période de référence soit réadaptée, à titre rétroactif;

e) Les échanges de produits agricoles constituent un problème particulier, extrêmement difficile. La question se posera de savoir si nous pouvons étendre les libérations actuelles. Dans les cas où cela n'est pas possible, nous devrons procéder autrement par des modes empiriques comportant une extension des échanges, mais non une libération proprement dite, c'est-à-dire par des solutions étudiées produit par produit, tenant par conséquent compte des conditions, des difficultés, inhérentes au secteur agricole.

6. Le problème tarifaire. constitue depuis le 14 janvier 1955 une des conditions à la consolidation du 90 % de libération. C'est la première fois que le problème tarifaire est lié, d'une manière aussi étroite, à l'avenir de la libération.

Les pays membres de l'O. E. C. E. et parties contractantes au G. A. T. T. étaient, tout d'abord, tenus de coopérer aussi étroitement que possible à l'effet de promouvoir une réduction de tarifs dans le cadre des négociations tarifaires qui se sont développées au cours de l'année 1955 et qui se sont terminées au printemps 1956. D'autre part, il a été prévu qu'un pays ayant à se plaindre d'un tarif jugé par lui excessif avait le droit de retirer, au détriment dudit pays, un certain pourcentage de libération correspondant au dommage subi. Cette mesure de défense, imparfaite, difficile à définir, n'est pour l'instant qu'un instrument rudimentaire qu'il faudra affiner.

Étant donné l'importance primordiale du problème tarifaire, je me permettrai d'en rappeler l'historique. On peut s'étonner, en effet, qu'il ait laissé jusqu'à maintenant l'O. E. C. E. indifférente.

Je dois dire en premier lieu que les articles 5 et 6 de la Convention de Paris du 16 avril 1948, qui est la Charte constitutionnelle de l'Organisation européenne de coopération économique, prévoient expressément une action de coopération et un effort commun en vue de la réduction tarifaire. Par conséquent, la vocation de l'O. E. C. E. à une action de réduction tarifaire a été prévue, en principe, par les signataires de la Convention de Paris. Mais alors, pourquoi l'O. E. C. E., en dépit de ces dispositions, est-elle restée inactive? Ceci s'explique par des raisons de nature différente, que je vais m'efforcer d'exposer très brièvement.

En premier lieu, une considération de bon sens : il y avait en 1949, 1950 et 1951 des problèmes infiniment plus aigus, plus urgents, que le problème de la réduction tarifaire, tout au moins sur le plan européen.

Un autre facteur : l'action du G. A. T. T. était en plein développement et pouvait, à l'époque, produire un effet maximum.

Une dernière raison, pour n'en citer que quelques-unes, c'est l'opposition de principe du Royaume-Uni à toute action tarifaire sur un plan européen et, en particulier, dans le cadre de l'O. E. C. E.

Voilà les conditions dans lesquelles se sont trouvés placés nos Ministres. Il est nécessaire, aujourd'hui, de mettre en œuvre, compte tenu des activités du G. A. T. T., des solutions tarifaires adaptées au cadre de l'O. E. C. E., où l'on envisage, nous l'avons vu, de lier la poursuite de la réduction des contingents, tout au moins la consolidation à un niveau plus élevé de libération, avec la réduction tarifaire.

Les Ministres, réunis le 29 février 1956, ont décidé que la question tarifaire serait officiellement mise à l'ordre du jour de la réunion du mois de juillet. Aussi bien devrons-nous, au cours des prochaines semaines, mettre au point un plan de réduction et le faire accepter par l'ensemble des pays membres.

Que sera ce plan?

On a cru trouver, dans le cadre du « Low Tariff Club » qui réunit les Pays scandinaves, les Pays du Benelux et la Suisse, la solution dans une liste de produits européens : sont réputés « européens » tous les produits importés à raison de 70 % au moins de pays appartenant à l'O. E. C. E., territoires d'outre-mer exclus. Par conséquent, la concession gratuite ne s'exercera *in globo* que sur un 30 %, qui, en fait, englobe la part non européenne du commerce de ces produits. Ceci, tout au moins, pour le premier stade. Si le plan voit le jour, il n'est pas exclu, d'après les premiers contacts que nous avons eus, qu'en particulier les États-Unis, associés à l'O. E. C. E., n'envisagent un jour ou l'autre d'apporter leur contreprestation à cette concession gratuite.

L'élaboration de cette liste a été extrêmement intéressante, car elle a démontré que les produits dits « européens» sont beaucoup plus nombreux que nous ne pouvions l'imaginer au premier abord. Nous avons trouvé dans cette liste, par exemple, la plupart des produits de l'industrie mécanique, la plupart des produits textiles, beaucoup de produits agricoles, ce qui constitue déjà une partie importante du commerce intra-européen. La réduction se fera en plusieurs étapes et la première action portera sur les droits européens dont la quotité dépasse 20 %. Naturellement, des clauses de sauvegarde, de même que des clauses de compensation sont prévues.

En bref, ce plan possède à nos yeux les qualités suivantes : il est modeste; il comporte une contribution non seulement des pays à tarif élevé mais aussi des pays à bas tarifs; il est non discriminatoire et prévoit des développements ultérieurs; il est une condition *sine qua non* de la consolidation du 90 %. Nous aurions, s'il était accepté, réalisé ce rapprochement très nécessaire de la politique du contingentement et de la politique tarifaire.

Le plan que je viens d'esquisser a été adopté par le « Low Tariff Club », puis soumis au Comité de direction des échanges, qui est l'organe compétent de l'O. E. C. E. pour toutes les questions commerciales; il fait actuellement l'objet d'études et d'examens dans les chancelleries de nos différents pays et il sera soumis, sous une forme probablement différente, à nos Ministres; ceux-ci seront appelés, au mois de juillet prochain, sinon à en adopter les modalités, du moins à en accepter le principe.

7. Le problème de l'agriculture. — Dans le domaine agricole, il y aura lieu de systématiser les pratiques actuelles. Comme vous le savez, nous nous efforçons dans ce secteur de trouver une sorte de troisième instrument de politique commerciale qui n'est ni le contingent, ni la politique de libération des échanges. Les systèmes de prise en charge, des prix minima, de la libération saisonnière seront utilisés de plus en plus dans les différentes catégories de produits agricoles, en ayant à l'esprit les conditions économico-sociales de production. La politique commerciale qui va être conçue sera mise en œuvre en fonction des conditions propres à chacune des productions agricoles, une libération schématique et en quelque sorte aveugle ne pouvant trouver application dans le domaine de l'agriculture.

8. Les territoires d'outre-mer. — Nous ne pensons pas — aussi désirable que cela soit — que l'on doive appliquer nécessairement aux territoires d'outre-mer les recettes de la politique de libération des échanges. Là aussi une évolution se fait, heureuse et réaliste, qui consiste à imaginer des moyens, des instruments permettant d'augmenter le volume des échanges sans recourir pour l'instant à une politique de stricte libération des échanges.

II. LES PAIEMENTS

Les transactions invisibles. — Il s'agit d'un chapitre de nos relations intra-européennes que l'O. E. C. E. est seule à traiter régulièrement, sur le même pied que les relations commerciales proprement dites.

Nous avons fait dans ce domaine un progrès très sensible en juin 1955, puisqu'en lieu et place d'avoir deux listes, l'une libérée et l'autre ne contenant qu'une recommandation de libération, nous n'avons plus qu'une seule liste de libération, grevée, il est vrai, de réserves présentées par les Gouvernements. Depuis juillet 1955, la libération est le principe, la non-libération, l'exception.

Il est un point que je voudrais soulever, à propos des transactions invisibles, qui me paraît important. Étant parti de la libération des transferts afférents aux opérations invisibles (domaine des assurances par exemple), nous sommes arrivés à l'O. E. C. E. non seulement à préconiser et sanctionner la liberté du transfert (par exemple, du produit des licences, de brevets, etc.) mais à tenter la libération du contrat, de l'opération, de ce que nous appelons dans notre jargon la transaction qui est la cause même du transfert. Ceci est un travail en profondeur, important me semble-t-il, mais combien laborieux. Nous avons en effet constaté que derrière les difficultés inhérentes aux balances de paiements, derrière les contrôles des changes, la liberté de contrat avait été elle aussi amenuisée.

III. LES PROBLÈMES ÉCOMIQUES

Il n'y a pas de politique multilatérale des échanges et des paiements saine et stable, sans un certain degré d'harmonisation des politiques économiques. C'est pourquoi, nous avons organisé dans le cadre de l'O. E. C. E., par un travail peut-être peu spectaculaire mais très important, une confrontation presque continuelle des politiques économiques des différents pays. Il est évident que tout mécanisme des paiements, si ingénieux soit-il, toute obligation de libération des échanges, même sanctionnée sévèrement, tend à s'écrouler dès l'instant où naît un divorce flagrant entre les politiques économiques pratiquées par les différents pays membres ou associés de l'Organisation. La confrontation n'entraîne pas — ce serait une illusion de le croire — une uniformisation des politiques économiques; mais elle permet de limiter les divergences et les contradictions les plus flagrantes, d'amenuiser les heurts, d'arrondir les angles.

Un pas a été franchi notamment depuis la session des Ministres du mois de février 1956 : les pays sont tenus de communiquer à l'O. E. C. E., pour examen, toutes les mesures d'ordre économique prises dans l'exercice de leur politique nationale, en particulier les mesures de politique monétaire, de lutte contre l'inflation, etc. Ces dispositions font l'objet d'un examen.

Il a été également décidé que les pays présenteraient à l'O. E. C. E. l'arsenal des mesures qu'ils tiennent en réserve pour lutter contre une crise éventuelle, en vue d'une coordination nécessaire.

IV. LES PROBLÈMES TECHNIQUES

Je ne puis que mentionner très rapidement les problèmes techniques. La coopération économique européenne ne s'arrête pas à ce que je pourrais appeler les problèmes charnières, tels que les questions d'échanges et de paiements; elle gagne maintenant l'ensemble des problèmes verticaux, c'est-à-dire les problèmes de production et en particulier ceux relatifs à l'énergie : énergie classique et énergie nucléaire.

LES PROBLÈMES EXTERNES

Nous les classerons en problèmes de paiements et d'échanges, en les envisageant sous l'angle bilatéral et sous l'angle multilatéral.

Je ne rappellerai qu'en passant le désir de passer un jour ou l'autre à la convertibilité. Cette ambition est actuellement un peu refrénée par les circonstances. Est-ce à dire que rien n'est fait parce que le passage à la convertibilité n'a pas été accompli? Ceci serait complètement faux. On peut dire qu'il n'y a guère de mois qui ne soit marqué par des progrès tantôt importants, tantôt faibles qui, directement ou indirectement, nous rapprochent des objectifs essentiels qui sont impartis à notre coopération européenne.

Pour vous donner un exemple de cette lente progression, je mentionnerai les progrès de la multilatéralisation avec les pays tiers, notamment avec la zone dollar. Il n'y a, à l'heure actuelle, aucune obligation des pays membres de l'O. E. C. E. envers la zone dollar. Pourtant, les pays européens ont libéré successivement à l'égard de la zone dollar une part importante de leurs importations. Ils continueront à faire de même, de sorte que, progressivement, le degré de libération réalisé à l'égard des marchandises provenant de la zone dollar tendra à rejoindre le niveau réalisé dans le cadre de l'Europe.

Un second progrès, moins spectaculaire mais caractéristique, c'est le développement de la multilatéralisation dans les relations avec les pays européens non membres de l'O. E. C. E. et les pays d'outre-mer. Je cite par exemple la Finlande, à l'égard de quel pays est appliqué un système de multilatéralisation par la voie des accords bilatéraux : peu à peu, on laisse à la disposition du partenaire un certain droit de disposer librement des excédents de devises qu'il acquiert dans ses relations avec les autres pays européens. Ou alors, on procède par voie de multilatéralisation directe, par la suppression des accords bilatéraux. C'est le cas dans les rapports avec le Brésil. Des négociations sont en cours avec l'Argentine.

Puis il y a l'approche bilatérale, qui est actuellement tentée avec l'Espagne; ce pays, qui est associé à l'O. E. C. E. fait l'objet d'une enquête contradictoire, à l'effet précisément d'examiner s'il réunit celles des conditions qui permettraient un amorçage prudent d'un système multilatéral.

Un deuxième pays associé à l'O. E. C. E. est la Yougoslavie, dont le moins qu'on puisse dire, c'est que les caractéristiques de son économie sont pour l'instant fondamentalement différentes de celles de l'O. E. C. E. Par conséquent, la solution sera d'un genre très particulier.

Les relations de l'O. E. C. E. avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont, elles aussi, en évolution. La Communauté est associée non seulement aux Comités verticaux de l'O. E. C. E. dans le secteur du charbon et de l'acier, mais aussi à la Commission de l'énergie classique, à la Commission spéciale pour l'énergie nucléaire, ainsi qu'au Comité économique. Là aussi un progrès est en voie de réalisation, qui permet d'espérer qu'il sera possible de trouver des formules d'association propres à nous permettre de travailler en collaboration étroite avec des institutions même conçues sur un plan différent de celui d'une collaboration intergouvernementale.

Enfin, un dernier point : les problèmes que vont susciter les nouvelles formes d'association à établir entre l'O. E. C. E., et les institutions qui naîtront des délibérations ministérielles des six pays de la C. E. C. A. Dans ce cadre, il conviendra d'envisager non pas tant l'établissement de relations bilatérales entre les pays tiers et les institutions qui naîtront un jour ou l'autre des travaux des experts de Bruxelles que des rapports multilatéraux. Dès lors, nous sommes quelques-uns à penser que l'élément de soudure, cette sorte de différentiel qu'il est indispensable d'établir entre le système à Six et le système à Dix-sept, sera une solution à discuter et à dégager par voie de négociations multilatérales. Pour user d'une image, il semble que, de même que l'horloger place dans une montre, pour des raisons évidentes, une aiguille des heures qui marche plus lentement que l'aiguille des minutes, nous devrions trouver, institutionnellement parlant, une solution qui permette à l'aiguille des heures qu'est l'O. E. C. E. de marcher plus lentement (d'après ce que l'on dit, et j'accepte cette supposition) que l'aiguille des minutes, qui est celle du marché à Six et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. On comprendrait difficilement qu'il soit nécessaire de construire deux cadrans, l'un pour l'aiguille des heures, l'autre pour l'aiguille des minutes. Il suffira, je crois, de négociations à l'effet de permettre aux Six de réaliser leurs objectifs propres, sans qu'ils soient gênés, dans le cadre plus large de l'O. E. C. E. C'est grâce à cet équilibre — autonomie en faveur des Six mais aussi engagements et obligations de la Communauté à l'égard de l'ensemble de l'O. E. C. E. — que pourra être réalisé cette sorte de marche à un rythme différent vers les mêmes objectifs. C'est une tâche difficile délicate, pour des raisons évidentes. Je pense néanmoins que nous avons de bonnes chances de l'accomplir.

En résumé, le bilan est en général encourageant; il augure favorablement des travaux qui sont assignés à la coopération européenne dans les prochains mois. C'est dans ces conditions que, conscients non seulement des difficultés mais aussi des atouts dont nous disposons et forts de l'esprit de compréhension réciproque qui règne incontestablement, nous pouvons espérer des résultats favorables de la prochaine réunion des Ministres de l'O. E. C. E., au mois de juillet 1956.