

ETUDES ET ANALYSES

N° 88

488.5

Bruxelles, le 12 janvier 1970

E T U D E

LE CONSEIL DE L'AIDE ECONOMIQUE MUTUELLE

C O M E C O N

B. Rudolph - I. CONCEPTION DE BASE ET TRANSFORMATION DU COMECON

17482/X/69 F
Orig. R

Diffusion interne

DIRECTION GENERALE PRESSE ET INFORMATION

1. The first part of the document is a

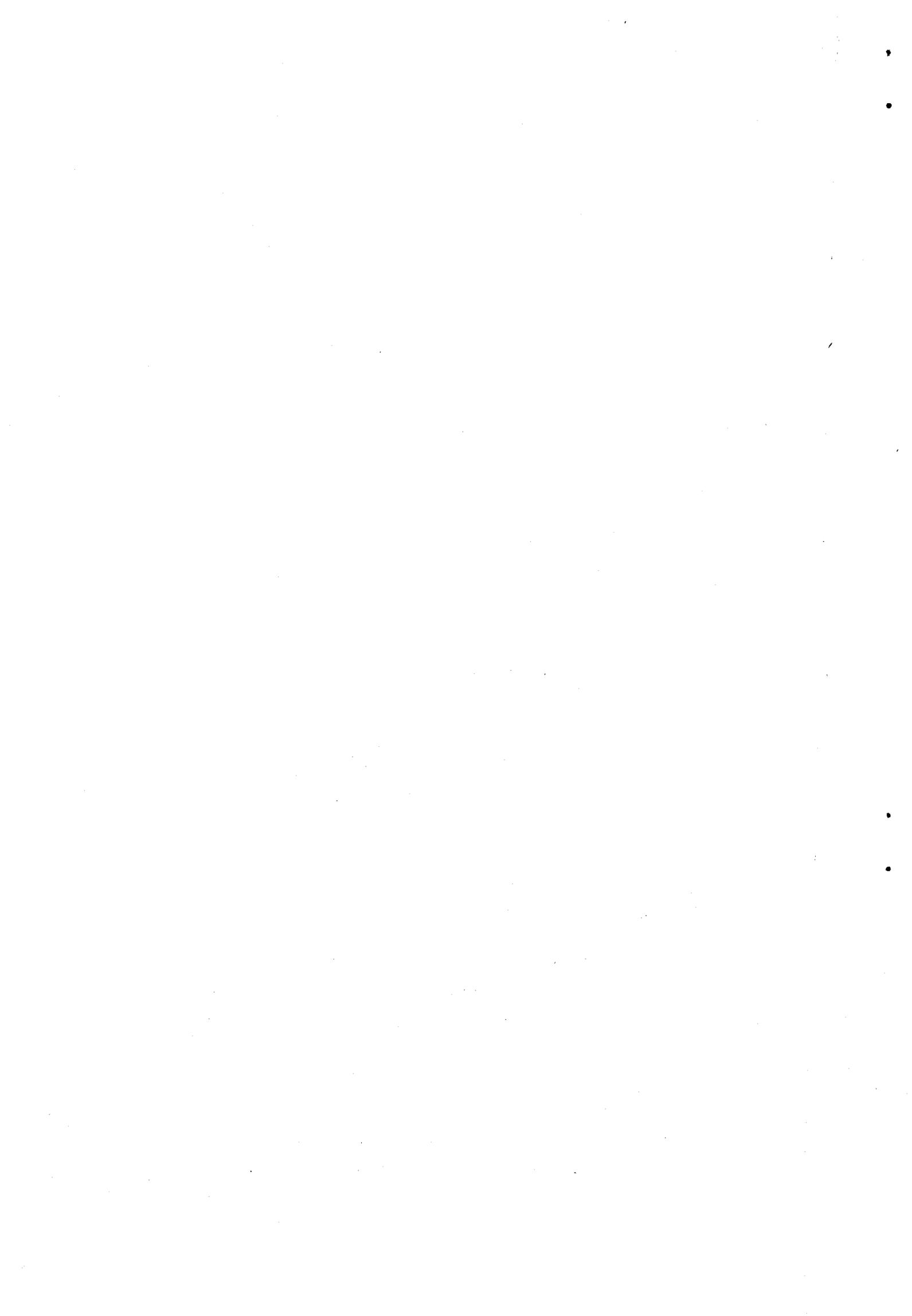
Bruxelles, le 12 janvier 1970

LE CONSEIL DE L'AIDE ECONOMIQUE MUTUELLE

C O M E C O N

Le Conseil de l'Aide Economique Mutuelle, généralement désigné improprement en Occident sous l'abréviation anglaise "COMECON" (Council for Mutuel Economic Aid) est une organisation internationale des pays socialistes qui a été créée dans le but d'intensifier la coopération économique des pays en question et d'aboutir progressivement à la création d'une zone économique unique.

Les Pays-membres du COMECON sont :
U.R.S.S., Tchécoslovaquie, Pologne, R.D.A.,
Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Mongolie Extérieure.
L'Albanie ne participe plus aux séances, néanmoins elle n'a pas officiellement quitté le COMECON. La Yougoslavie participe activement à quelques Commissions. Le Vietnam du Nord, la Corée du Nord et Cuba sont des "Observateurs permanents".



L'étude ci-après sur le COMECON vise à donner un bref aperçu des problèmes et des avatars de cette organisation. Il convient de souligner que la présente étude n'a la prétention ni d'être un exposé complet des problèmes du COMECON, ni de donner tous les chiffres disponibles le concernant. La documentation de la Commission relative au COMECON étant peu abondante, elle se base surtout sur des documents privés détenus par C. Goudima et B. Rudolph.

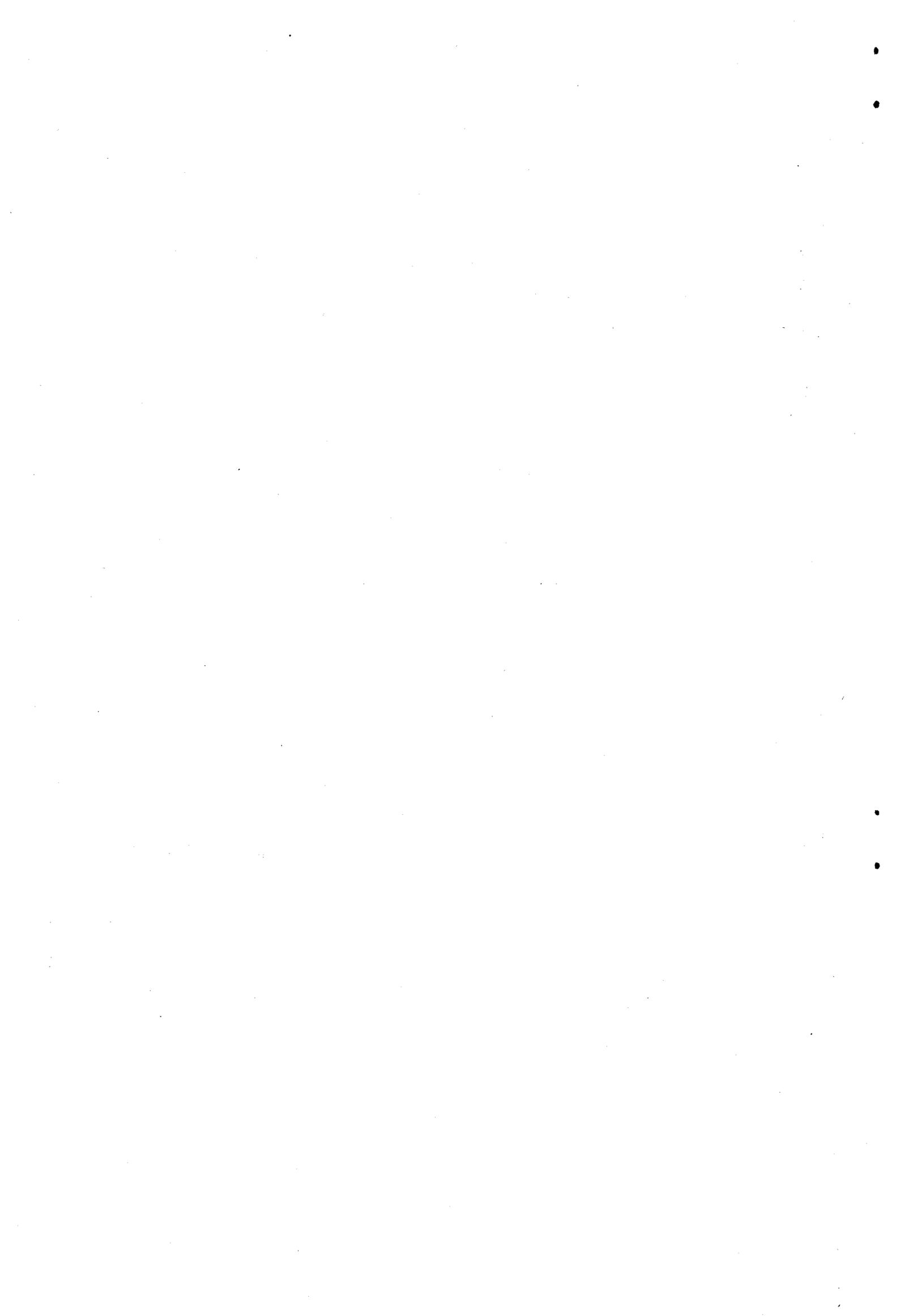
Pour des raisons de commodité, nous continuerons à utiliser la désignation COMECON dans le texte.

L'étude se compose de cinq parties :

- I. Conception de base et transformation du COMECON
- II. COMECON - Structure et compétence
- III. Un aperçu sur le développement économique des pays du COMECON
- IV. L'interdépendance économique dans le COMECON
- V. Essai de comparaison entre le COMECON et la C.E.E.

x

x x



Partie I :

CONCEPTION DE BASE ET TRANSFORMATION DU COMECON

La structure et la réalité du COMECON sont aujourd'hui éloignées tant des considérations qui ont mené à son institution que des conceptions actuelles sur ce que cette organisation devrait être et comment elle devrait fonctionner. Jusqu'à présent les tâches futures du COMECON n'ont pas été définitivement arrêtées et un accord visant à le réformer de manière à lui permettre d'atteindre ses objectifs n'est pas encore en vue.

I. Les dessous politiques et idéologiques du COMECON

1. Problème de la souveraineté des membres

Le COMECON a été institué en 1949 par l'Union soviétique, notamment pour réagir contre le plan Marshall qui soi-disant portait atteinte à la souveraineté des pays socialistes. La coopération au sein du COMECON était donc basée sur le principe de la souveraineté de chaque Etat membre. L'Union soviétique a su empêcher des unions politiques et économiques entre les pays de l'Est et elle a donc fondé la coopération économique au sein du COMECON sur le principe du bilatéralisme.

L'économie soviétique doit servir de modèle

L'idéologie qui prédominait alors en Union soviétique exigeait que l'on considère l'évolution économique en URSS comme un modèle qu'il fallait copier exactement. Dans le cadre de leur développement économique les pays de l'Europe de l'Est ont donc donné à leurs industries des structures analogues à celles existant en Union soviétique et pour cela ils ont mis l'accent sur l'industrie lourde. A ce propos, on n'a pas cherché à savoir si les bases économiques indispensables existaient ou non. Les résultats en ont été que dans le commerce extérieur, les structures de l'offre se ressemblaient, ce qui a rendu plus difficiles les échanges entre pays du COMECON et entravé une large division du travail.

II. Les problèmes économiques fondamentaux du COMECON

1. Les problèmes que l'économie planifiée pose sous l'angle de la coopération internationale

Une économie planifiée fixe nécessairement ses objectifs en fonction du territoire auquel s'applique le plan et cherche à établir ses programmes dans ces limites, ce qui provoque toujours des tendances à l'autarcie.

/.....



- 4 -

Le COMECON est la réunion de plusieurs économies planifiées. Il en découle des obstacles à une large division du travail au niveau international du fait que, dans le cadre de la spécialisation, l'affectation d'une branche de l'économie à un pays déterminé fait dépendre les plans des autres économies populaires de la réalisation du plan du pays en question. La nature même d'un plan veut qu'une économie planifiée se trouve peu prédisposée à se soumettre à une telle servitude. Les solutions possibles à ce problème résident soit dans une planification supranationale valable pour tous les membres, ce qui revient à l'abandon de leur autonomie économique, soit dans la création d'un marché extérieur, fondé sur des systèmes de prix rationnels et valables pour l'ensemble du COMECON.

2. Rentabilité et prix à l'intérieur d'une économie planifiée

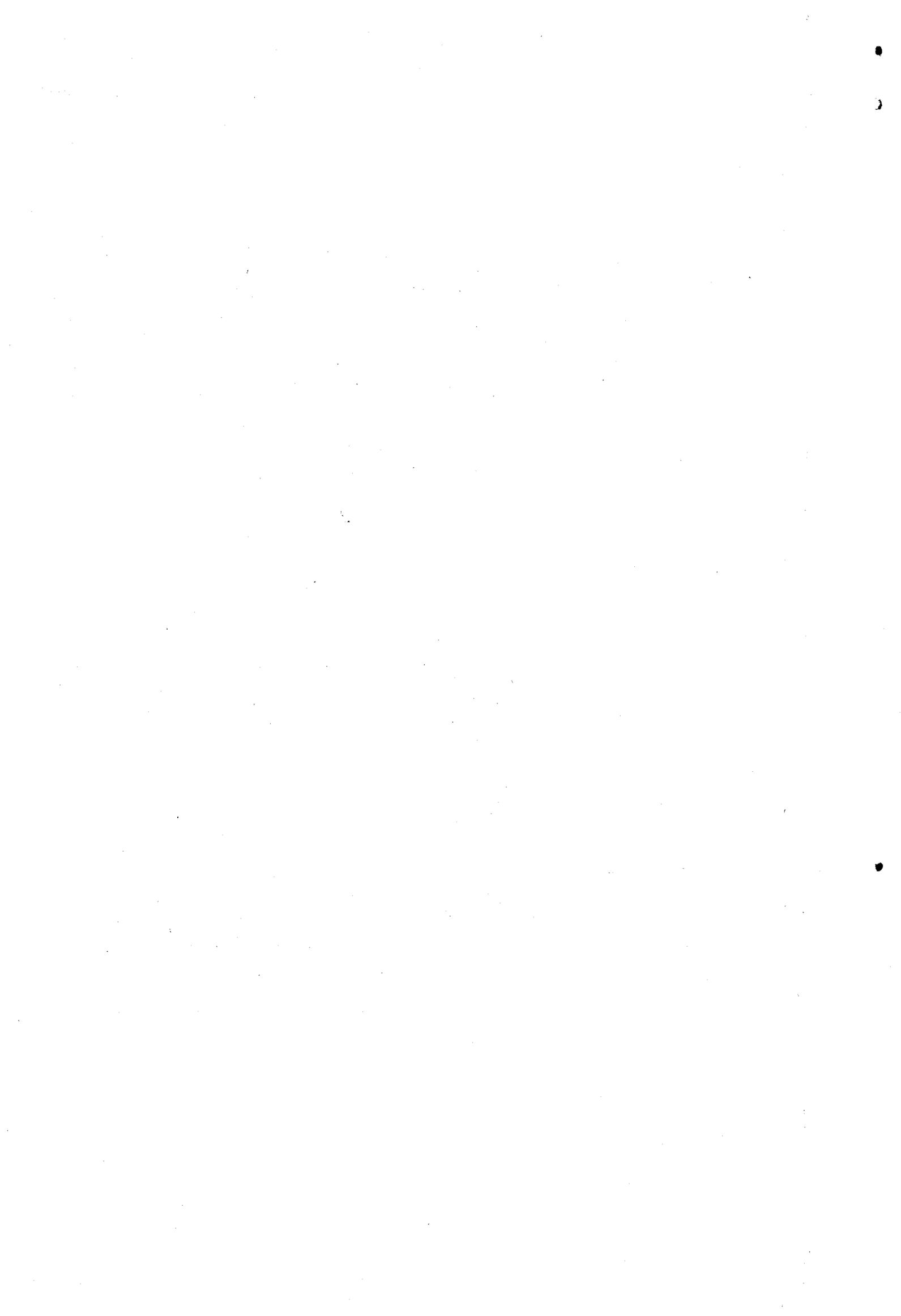
a) La controverse entre Voznesensky et Staline au sujet de la "loi d'évaluation"

Après la fin de la deuxième guerre mondiale, Voznesensky, chef du "Gosplan" de l'URSS a proposé de réformer l'économie planifiée socialiste et de remplacer la planification technologique à l'aide de bilans matériels par un système fondé sur les prix de revient. En utilisant la terminologie moderne, cela voulait dire que Voznesensky voulait passer de la planification normative à la planification indicative. Staline, en revanche, restait partisan de l'ancienne conception idéologique d'après laquelle les moyens de production ne sont pas des marchandises et que par conséquent ils ne doivent être évalués aux prix basés sur le coût. Il fallait continuer à fixer de façon autonome les proportions entre la production et la consommation.

b) Répercussions sur le COMECON

La conséquence du rejet des idées de Voznesensky en URSS a été que la coopération économique au sein du COMECON n'a pas été organisée sur la base d'avantages comparatifs en matière de coûts et d'une large division du travail comme c'était visiblement l'intention de Voznesensky mais que l'on a adopté pour la planification des bilans matériels ainsi que la méthode d'établissement de plans nationaux. Cette méthode présente de multiples inconvénients. Certes, il est possible d'établir des plans technologiquement judicieux mais il est impossible de trouver la solution optimale sur le plan économique. Les coefficients techniques sont difficilement utilisables comme variables économiques et en outre les itinérations du plan pour obtenir la cohérence de celui-ci partent de l'out-put.

/.....



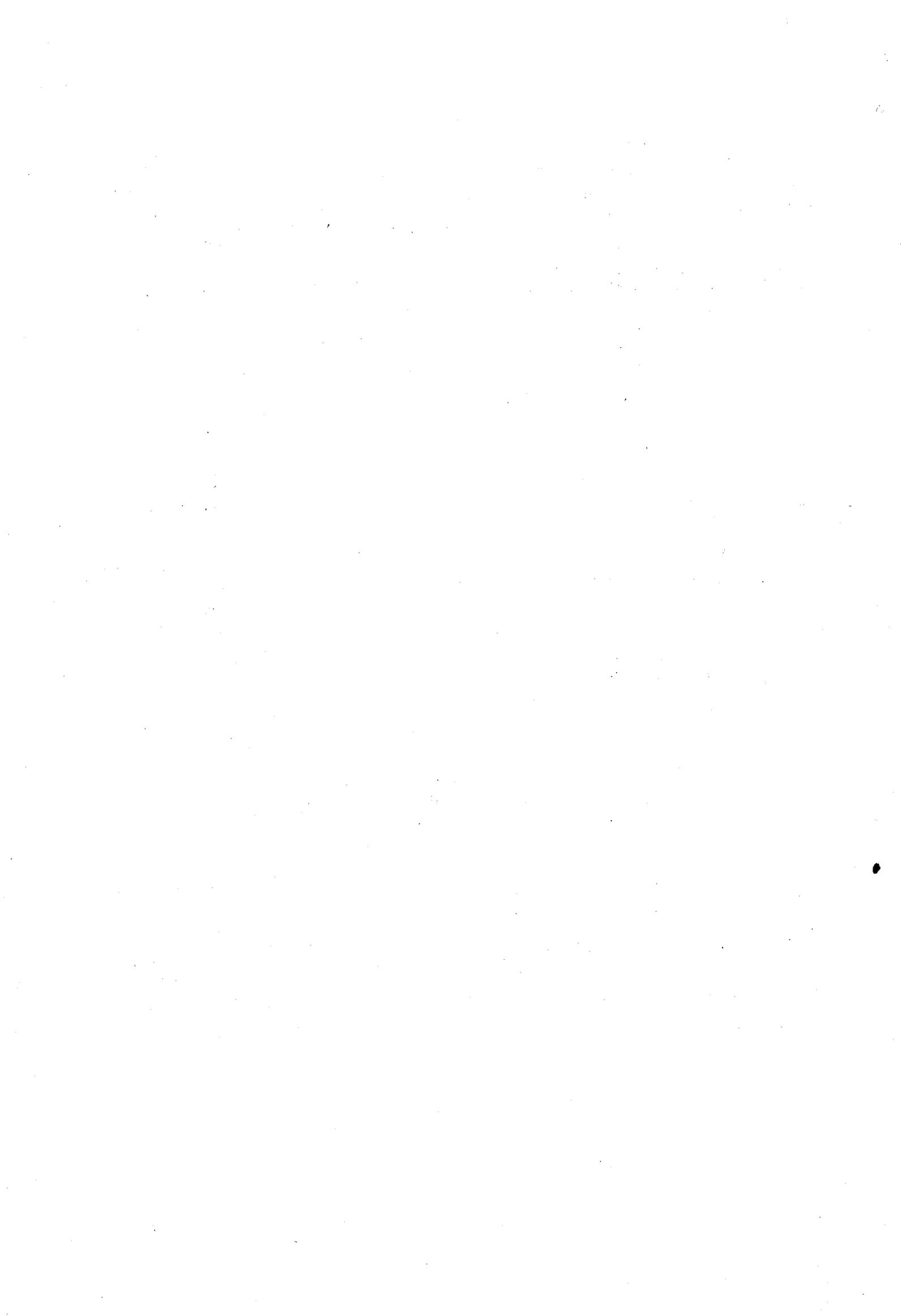
Au niveau international, il convient d'ajouter que le profit du commerce peut difficilement être exprimé au moyen de coefficients techniques. Au sein du COMECON on a certes essayé de calculer et les coûts du travail et les coefficients techniques mais des difficultés subsistent, comme par exemple le problème consistant à comparer des avantages du coût du travail avec les avantages dus au coût des matières premières. Par ailleurs, le planificateur évalue toujours les coefficients pouvant prendre la place des coefficients existants en fonction de ce qui est connu. Il en résulte donc une persistance du système traditionnel et un retard dans l'évaluation des nouveaux matériaux ou des nouvelles techniques. La division du travail pose un problème supplémentaire qui est inconnu de la planification nationale du fait qu'un pays qui, dans le cadre d'une spécialisation convenue, renonce à une branche d'industrie, connaît avec sa balance des paiements des difficultés auxquelles il convient de remédier rapidement en augmentant les exportations. Un dernier problème résulte du fait que si les plans sont basés sur des bilans matériels, leur application est par contre évaluée tant dans les enquêtes qu'au niveau de l'Etat en unités monétaires. A l'intérieur s'appliquent les conditions de prix fixées et à l'extérieur, les prix du marché mondial capitaliste. Aucun de ces systèmes de prix ne présente une relation de causalité quelconque avec les coefficients technologiques qui sont à la base du plan.

3. Les bilans matériels et la demande sur le marché du commerce international

Si les plans sont basés sur des bilans matériels la méthode renferme un certain degré d'automatisme. Comme la planification part de la production, les consommateurs reçoivent normalement chaque année les mêmes quantités car les producteurs n'ont pas à apprécier la rentabilité relative de l'utilisation. Il en va de même au niveau international. L'excédent ou le déficit qui apparaît dans les bilans matériels d'un pays est considéré comme étant respectivement l'offre d'exportation ou la demande d'importation possible. Dans le cadre du commerce COMECON les pays s'efforcent alors d'échanger ces résidus de leur économie planifiée sans pouvoir mesurer la rentabilité de l'échange. Ces résidus sont souvent la conséquence d'une politique d'industrialisation mal orientée (voir plus haut) et, de ce fait, leur prix de revient est trop élevé. Depuis que les membres du COMECON sont obligés de veiller davantage au niveau de vie de leurs habitants, on se montre moins disposé à payer un prix exagéré pour les marchandises d'autres partenaires.

Des marchés internationaux pour les facteurs capital et travail, ou pour le moins un échange planifié à une assez grande échelle, qui permettraient de réduire les différences de coûts, font défaut. Indépendamment du fait que pour les bilans matériels ce n'est pas le bénéfice réalisé par le commerce mais l'excédent de la production qui représente la force motrice, il existe encore un autre obstacle aux échanges: la plupart des accords commerciaux sont conclus sur une base bilatérale ou triangulaire en monnaies inconvertibles, ce qui renforce la tendance à maintenir les relations existantes en matière d'échanges.

/.....



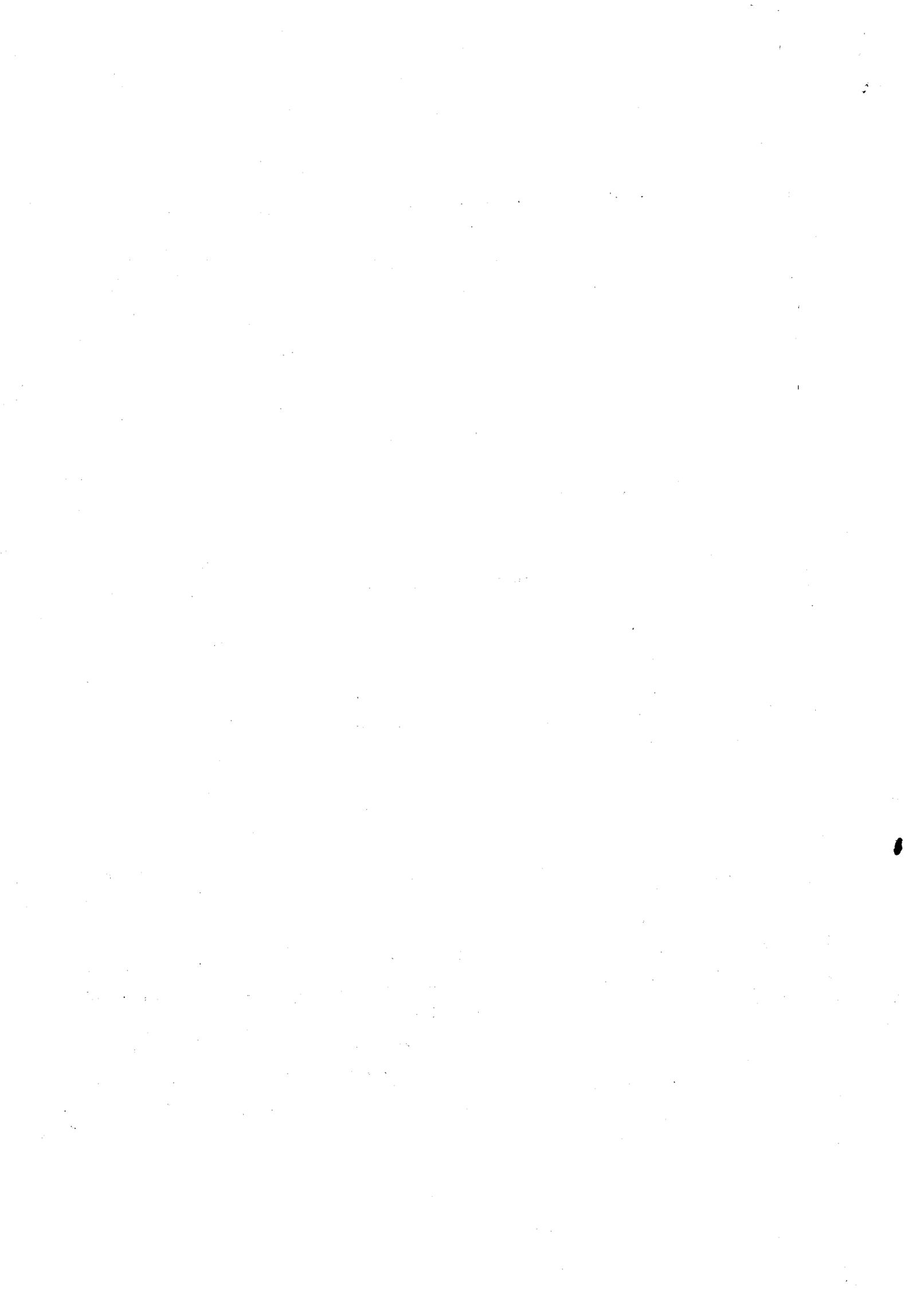
Réformes au sein du COMECON et dans les Etats membres

Lorsque la CEE fut instituée le COMECON traversait une longue période de stagnation. La CEE a eu deux effets sur le COMECON. D'une part, quelques-uns de ses membres eurent des craintes pour leurs exportations en direction de la zone CEE et cherchèrent, en activant et en réorganisant le COMECON, à vendre le cas échéant leurs produits dans les pays de l'Europe de l'Est. D'autre part, l'évolution de la CEE permit de démontrer qu'une espèce d'intégration supranationale était possible et vu les succès enregistrés par la CEE, souhaitable également pour l'Europe de l'Est.

La résistance décisive à une large intégration a été opposée par la Roumanie qui justifia son attitude négative par des arguments d'ordre économique et politique. Par principe, les Roumains avaient estimé qu'horizon 1980 était un objectif trop éloigné. Ils prétendirent avec raison que cela consistait à arrêter sans délai une structure de production dont on ne pouvait savoir si en 1980 elle serait encore rentable. Les Roumains avaient craint en outre que du fait que leur pays était relativement le moins développé - avec la Bulgarie - ils n'étaient pas encore en mesure de concurrencer sur le plan technique les autres membres du COMECON lors d'une répartition des branches de production et que, par conséquent, on leur réserverait les branches de l'industrie travaillant selon la technique la plus ancienne. Cela aurait signifié que les Roumains ne pourraient jamais atteindre le niveau de vie des autres pays et seraient condamnés à tout jamais au rôle de pays sous-développé fournissant des matières premières et des produits agricoles. Du point de vue politique la résistance a été motivée en soulignant inlassablement que la charte du COMECON garantissait la souveraineté totale de ses membres.

Comme le veto roumain avait barré la route à un organisme de planification supranational on a essayé d'obtenir au moins une coordination plus étroite sur une base volontaire. C'est à ce but que répond le "Bureau du Comité Exécutif" dont font partie les vice-présidents des autorités nationales du Plan. Les accords relatifs à une coopération plus large dans certains domaines, en raison de la résistance des Roumains, ne pouvaient être conclus que si les membres intéressés le souhaitaient et plus ou moins en dehors du cadre proprement dit du COMECON.

/.....



- 7 -

Auparavant un pays pouvait déclarer qu'il n'était pas intéressé sans pouvoir empêcher pour autant la conclusion de l'accord dans le cadre du COMECON. Le nouveau principe veut que chaque pays membre déclare expressément s'il souhaite adhérer à l'accord. Jusqu'à présent, la Roumanie a souvent profité de la possibilité de ne pas participer à une organisation, notamment en ce qui concerne "Intermetal", "Agromasch" et l'accord sur les roulements à billes.

Pour activer les échanges entre les pays membres, le COMECON a fait des efforts pour procéder à une réforme des prix tant en ce qui concerne les systèmes de prix nationaux dans le cadre des réformes de l'économie qu'en ce qui concerne les prix pratiqués dans le commerce extérieur. En outre, le commerce extérieur, dirigé centralement par les différents ministères du commerce extérieur, fut réformé par des mesures de décentralisation de caractère pragmatique. Alors que dans les débuts l'idéologie a dédaigné la réalité, ce qui a posé beaucoup de nouveaux problèmes au COMECON, on utilise aujourd'hui la réalité pratique comme critère pour les mesures à mettre en oeuvre, mais seulement dans la mesure où celles-ci ne sont pas contraires à certains principes idéologiques de base tel que le principe de la planification par les soins de l'Etat et le principe de la propriété de l'Etat.

Suivant le degré de développement des différents pays, leur commerce extérieur est centralisé ou décentralisé. Le commerce extérieur est le plus fortement centralisé en Bulgarie. En Hongrie et en Allemagne de l'Est les organismes du commerce extérieur dirigés autrefois par un ministère sont devenus des agents au service des industries exportatrices; dans la République démocratique allemande (RDA) certaines firmes ont même le droit d'organiser de manière autonome leur commerce avec l'étranger. Des réglementations analogues existent également en Pologne.

Bien que le marché mondial "capitaliste" continue à subir les violentes attaques des pays du COMECON, il est intéressant de noter que les réformes du commerce extérieur entreprises par les pays en question visent précisément en premier lieu ce marché mondial car jusqu'à présent les échanges commerciaux au sein du COMECON s'effectuent sur la base d'accords bilatéraux ou triangulaires conclus entre les gouvernements.

/.....



Officiellement on maintient la thèse de Staline suivant laquelle le marché mondial se serait scindé en un marché mondial capitaliste et un marché mondial socialiste bien que certains économistes le contestent de nos jours. On prétend que sur le marché mondial "socialiste" d'autres maximes sont valables que sur le marché mondial capitaliste. Par conséquent les prix du marché mondial capitaliste ne devraient pas être valables pour le commerce à l'intérieur du COMECON puisqu'ils ne correspondent pas à des notions de valeur socialistes. En raison de leurs systèmes de prix intérieurs non conformes aux données économiques on est pourtant arrivé à ce résultat que les membres du COMECON sont incapables d'organiser leurs relations commerciales internes sans le recours à ces prix du marché mondial. On n'utilise pas ces prix de manière automatique, on s'en sert uniquement comme base pour ses propres calculs de prix qui tiennent compte des exigences spécifiques du commerce extérieur socialiste et qui prennent par exemple en considération des différences de qualité par rapport au niveau mondial et le mouvement des prix au cours de plusieurs années, car le commerce extérieur au sein du COMECON est conclu à prix constant pour plusieurs années. Le calcul de ces prix différenciés prend beaucoup de temps et du fait des écarts voulus ainsi que des fluctuations des prix mondiaux durant les périodes pluriannuelles des accords commerciaux intra-COMECON^{*} n'expriment pas les conditions d'échange actuelles et justes. Cependant comme le commerce avec le restant du monde se déroule en appliquant les prix courants du marché mondial, on entend souvent au sein du COMECON des reproches selon lesquels un pays ferait une discrimination au profit d'un adversaire sur le plan idéologique, par exemple un pays capitaliste, et au détriment de l'Etat frère socialiste. Cela se produit surtout pour les prix des matières premières que l'Union soviétique applique à ses partenaires. On ignore jusqu'à quel point ces reproches sont fondés dans un cas concret, car, en dépit des efforts visant à faire des prix du marché mondial la base d'un commerce extérieur rationnel, les prix pratiqués dans le commerce extérieur dans les limites du COMECON ne constituent guère un système de prix rationnel; il faut donc admettre que ce qu'un membre du COMECON paie en trop pour une marchandise il l'encaisse en plus pour une autre marchandise.

*) on arrive au résultat que les prix pratiqués dans le commerce intra-COMECON

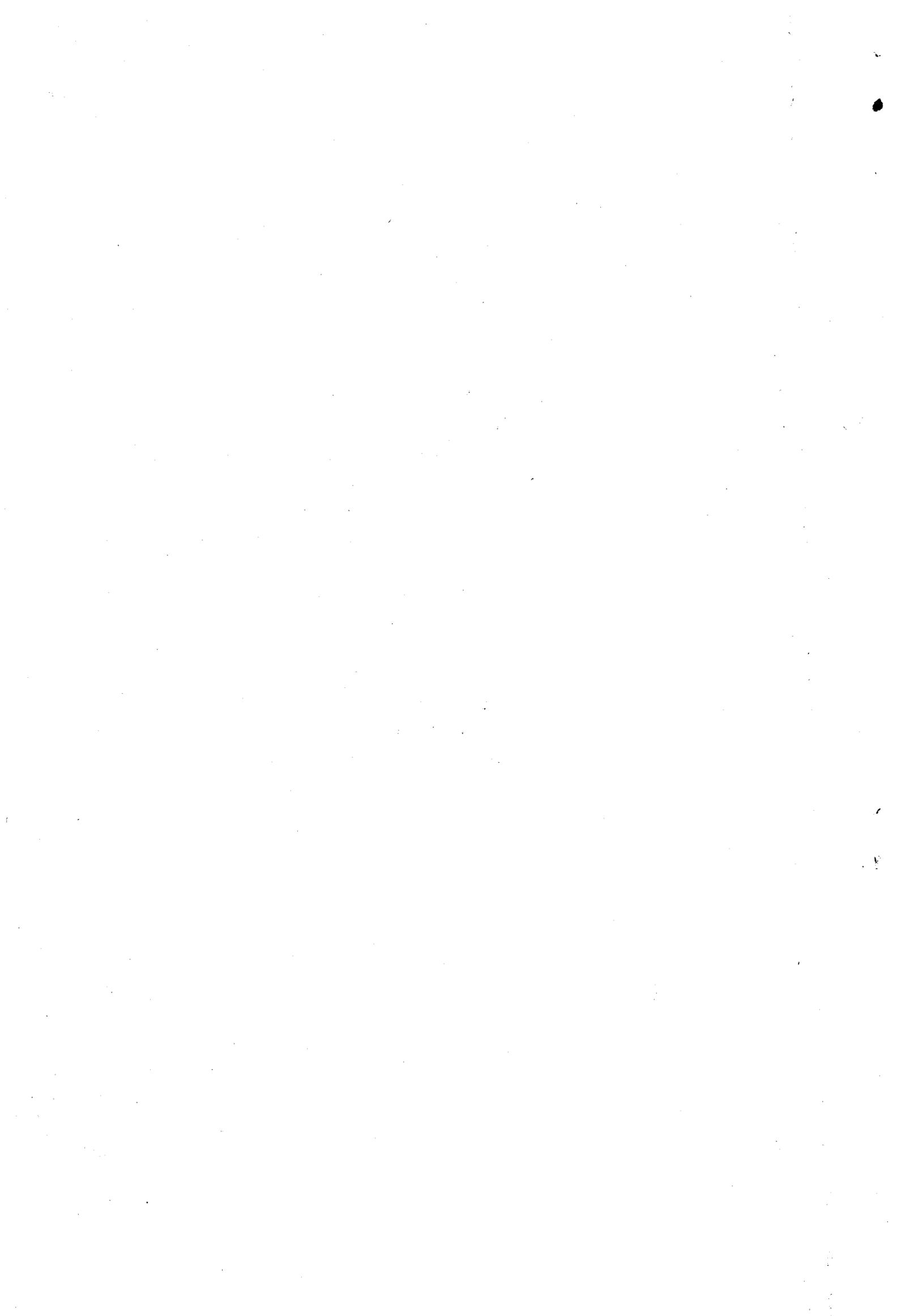


Comme la méthode actuelle de fixation des prix applicables au commerce extérieur ne remplit pas son rôle de manière entièrement satisfaisante, certains pays essayent de rendre leurs prix internes comparables aux prix du marché mondial en appliquant des coefficients de conversion.

Quelles que soient les améliorations que l'on cherche à apporter à ces expédients, seul un rattachement direct des prix indigènes au marché mondial par une devise convertible est capable de donner une solution au problème. La création de la Banque internationale de coopération économique à Moscou a été un essai pour réaliser du moins à l'intérieur du COMECON un clearing multilatéral et par l'institution du rouble transférable on a voulu obtenir la convertibilité des monnaies au sein du COMECON. Toutefois les possibilités ainsi ouvertes sont modestes. D'une part, les statuts de la Banque ne prévoient de clearing pour le commerce extérieur qu'à l'intérieur des limites d'une année civile, les comptes de tous les pays devant être équilibrés à la fin de chaque année. D'autre part, par principe, il ne devrait pas exister de comptes non équilibrés puisque le commerce repose sur des contrats équilibrés en valeur. Des excédents ou des déficits de la balance du commerce extérieur ne sont donc pas prévus et en outre des avoirs en roubles convertibles n'apporteraient à un pays aucun avantage car ils ne sont pas utilisables pour payer des importations en provenance de pays capitalistes. Au sein du COMECON nombreuses sont donc les voix, surtout en Pologne, pour exiger que l'on rende progressivement le rouble librement convertible. Cependant l'Union soviétique n'est pas encore disposée à faire de sa monnaie une monnaie de réserve mondiale.

En 1969, le COMECON a eu vingt ans, cependant ni à la session du Conseil en janvier à Berlin-Est, ni lors de la réunion au sommet des membres du COMECON en avril, on n'a entamé de réformes profondes. Les discussions publiques sur ce qui devrait se passer continuent dans la plupart des pays mais elles ne se sont pas traduites par des actes. La Pologne semble être la force motrice qui pousse vers une véritable intégration internationale mais on n'est pas absolument sûr de l'attitude des autres pays sur cette question, mise à part naturellement la Roumanie qui est connue pour son attitude irrémédiablement hostile au principe de l'intégration. L'invasion de la Tchécoslovaquie a en outre compliqué les rapports qui sont devenus difficiles à apprécier.

/.....



- 10 -

Il semble qu'à l'heure actuelle le COMECON se trouve incapable de résoudre ses problèmes. Les réformes ne seront sans doute possibles que lorsque les changements économiques internes dans les divers pays seront achevés et lorsque la situation politique à l'intérieur de l'Europe orientale sera clarifiée.

