

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1967 - 1968

6 MARS 1968

DOCUMENT 205

LIBRARY

441.2(3)
R

Rapport

fait au nom de la commission des relations économiques extérieures

sur les problèmes des relations commerciales
entre la Communauté et les pays à commerce
d'État d'Europe orientale

Rapporteur: M. Hahn

Le 10 mai 1965, à l'issue du débat sur les questions de politique commerciale commune de la Communauté à l'égard des pays à commerce d'État (rapport de M. Lühr au nom de la Commission du commerce extérieur — doc. 10 du 22 mars 1965 ⁽¹⁾), le Parlement européen a chargé sa commission compétente de continuer à suivre de près ces problèmes et de lui soumettre un nouveau rapport à ce sujet en temps utile.

Le 23 janvier 1967, la commission a désigné M. Hahn comme rapporteur.

Les problèmes des relations commerciales entre la Communauté et les pays à commerce d'État d'Europe orientale ont été examinés au sein de la commission des relations économiques extérieures au cours de ses réunions des 2 et 3 mai 1967, 10 novembre 1967, 23 novembre 1967 et 12 février 1968.

La présente proposition de résolution et l'exposé des motifs y afférent ont été adoptés à l'unanimité, sauf une abstention, lors de la réunion du 12 février 1968.

Étaient présents : MM. de la Malène, président, Kriedemann et Westerterp, vice-présidents, Hahn, rapporteur, Artzinger, Baas, Bading, Berthoin (suppléant M. Pleven), De Winter, Klinker, Lousteau (suppléant M. Toubeau), Lücker (suppléant M. Graziosi), Moro, Naveau, Pedini, Triboulet, Vredeling.

⁽¹⁾ J.ô. n° 96 du 2 juin 1965, p. 1645/65.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	V — La politique d'échanges de la Communauté ou des États membres avec l'Est, situation actuelle	13
B — Exposé des motifs	5	VI — Tâches urgentes de la Communauté en matière de politique commerciale avec l'Est	15
Avant-propos	5	VII — Conclusions	18
I — Introduction : Le contexte politique des échanges entre l'Est et l'Ouest ...	5	Annexe I : Les relations des pays de la Communauté avec l'Allemagne de l'Est	20
II — L'évolution des échanges de la Communauté européenne avec les pays de l'Est	7	Annexe II : Statistiques sur les échanges commerciaux entre la Communauté et les pays à commerce d'État d'Europe orientale	22
III — Les conditions des échanges commerciaux Est-Ouest	7		
IV — Problèmes d'une politique communautaire de promotion des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest	10		

A

La commission des relations économiques extérieures soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution sur les problèmes des relations commerciales entre la Communauté et les pays à commerce d'État d'Europe orientale

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 10 mai 1965 (1) et les exigences qu'il y adresse plus particulièrement au Conseil et les requêtes qu'il y formule,
- convaincu qu'une politique commerciale commune à l'égard de l'Europe de l'Est représentera une contribution importante à l'amélioration des relations économiques et politiques entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest et à la consolidation de la Communauté elle-même,
- soulignant l'importance que revêtent les échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest pour un développement accéléré des économies des pays d'Europe orientale et pour une réduction de l'écart existant entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, condition préalable importante à la réalisation de ce grand objectif que sont l'équilibre et la coopération entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est,
- après avoir vu et approuvé le rapport que lui a soumis sa commission des relations économiques extérieures sur les problèmes des relations commerciales entre la Communauté et les pays à commerce d'État d'Europe orientale (doc. 205/67),

I

1. Souhaite que les indices d'une propension plus marquée des États membres à agir en commun dans le secteur de la politique commerciale commune se traduisent à bref délai par des réalisations concrètes ;

2. Insiste pour que le Conseil examine enfin les propositions qui lui ont été soumises le 3 mars 1964 en vue de l'élaboration accélérée d'une politique commerciale commune à l'égard des pays à commerce d'État et invite la Commission à remanier, le cas échéant, ces propositions compte tenu des derniers développements de la situation ;

3. Attend que les décisions à prendre par la Communauté pour l'importation de produits agricoles en provenance des pays d'Europe orientale permettent de leur laisser ouvert l'accès au marché commun ;

4. Constate, en le déplorant, que, malgré la déclaration d'intention du Conseil du 11 mai 1966 de faire examiner les pratiques appliquées par les États membres en matière de crédits à l'exportation, aucun progrès notable n'a été réalisé dans la voie de la coordination et de l'unification des politiques d'assurance-crédit ;

(1) J.O. n° 96 du 2 juin 1965, p. 1645/65.

5. Recommande à nouveau et de manière pressante que les États membres pratiquent une politique concertée du crédit à l'égard des pays à commerce d'État d'Europe orientale, politique qui devrait être fondée sur la fixation en commun de plafonds de crédits proportionnés au volume actuel et futur des échanges des États membres ;

6. Invite la Commission à élaborer des lignes directrices pour une politique communautaire des échanges avec l'Est et à les soumettre au Parlement.

II

7. Se félicite de la tendance de certains pays d'Europe orientale à transformer leur régime d'échanges bilatéraux en un régime d'échanges multilatéraux et de se rapprocher ainsi progressivement des conditions du commerce mondial ;

8. Espère que les pays d'Europe orientale trouveront les voies et les moyens leur permettant de se rapprocher d'un système de paiements multilatéraux et, par là, de la convertibilité de leurs monnaies ;

9. Se félicite de la tendance à une politique de marché plus souple qui se manifeste dans certains pays d'Europe orientale ; attend des institutions de la Communauté et des États membres qu'ils exploitent au mieux les possibilités d'échanges ainsi ouvertes ; déplore d'autant plus vivement que les tendances à ramener les échanges à de simples transactions de compensation se renforcent ;

10. Attend des pays d'Europe orientale qu'ils nouent sans tarder avec la Communauté des relations nécessaires à la promotion des échanges ;

11. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente à la Commission et au Conseil des Communautés.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

Avant-propos

1. En 1965, le Parlement européen a examiné pour la première fois d'une manière approfondie les « questions de politique commerciale commune de la Communauté à l'égard des pays à commerce d'État »⁽¹⁾. Les conclusions de cet examen sont contenues dans une résolution qu'il a adoptée le 10 mai 1965. Dans cette résolution, le Parlement en appelle au Conseil de ministres « pour qu'il prenne ses responsabilités politiques et contribue, pour sa part, en adoptant les propositions de la Commission, à la mise en œuvre du programme d'action, pendant la deuxième étape de la période de transition, qu'il a lui-même approuvé ». Or, la Communauté se trouve depuis longtemps dans la troisième étape de la période transitoire et s'approche de la réalisation du marché commun sans que cette requête du Parlement, *qui est conforme à cette politique du Conseil de ministres*, ait eu des suites notables. Au contraire, les problèmes non résolus des échanges de la Communauté avec les pays de l'Est se posent avec de plus en plus d'urgence sans que des décisions du Conseil de ministres y aient apporté des éléments de solution.

2. Dans sa résolution, le Parlement a placé ses espoirs, à cet égard, dans la fusion des exécutifs et a chargé sa commission compétente de « lui soumettre un nouveau rapport à ce sujet en temps utile ». La Commission unique existe à présent et le Parlement estime donc que le moment est venu de prendre une nouvelle initiative.

Dans sa résolution, le Parlement avait exprimé la conviction qu'une « attitude plus réaliste des pays à commerce d'État à l'égard de la Communauté améliorerait les conditions préalables à la solution d'une série de questions en suspens ». Savoir dans quelle mesure un tel changement est apparu d'une manière générale est une question d'appréciation. De nouvelles conceptions, en tout cas, se sont incontestablement fait jour, du moins dans certains pays d'Europe de l'Est, tant en ce qui concerne

l'attitude à l'égard de la Communauté que de ses pratiques économiques. C'est pourquoi le présent document de travail servira de base pour la discussion des questions non encore résolues ainsi que pour la discussion des problèmes nouveaux qui se posent en raison des progrès de la Communauté et du changement de situation politique intervenu à l'Est et à l'Ouest.

I — Introduction : Le contexte politique des échanges entre l'Est et l'Ouest

3. Les échanges entre l'Est et l'Ouest demeurent à un niveau inférieur à ce qui serait souhaitable tant du point de vue économique que politique.

Si l'intérêt économique des pays de la Communauté pour le commerce avec l'Est (on entendra par là, dans la suite de ce document, les échanges avec les pays à commerce d'État de l'Europe de l'Est et du Sud-Est) et, inversement, l'intérêt économique de ces pays pour le commerce avec l'Ouest s'est davantage affirmé que dans la période d'après-guerre, cela n'est pas dû en premier lieu à un changement de structure des intérêts économiques de l'un ou de l'autre groupe de partenaires, non plus qu'à une dépolitisation des relations économiques extérieures en général. Ce sont, certes, des intérêts économiques sectoriels qui, de part et d'autre, poussent à une intensification des échanges. Mais le fait qu'ils en soient venus à jouer un rôle est la *conséquence d'une nouvelle appréciation politique des relations mutuelles*. Ce qui a changé, c'est le but politique auquel servent de part et d'autre les échanges entre l'Est et l'Ouest et ce que l'on attend de ces échanges comme effets secondaires sur le plan politique.

Le caractère politique des échanges Est-Ouest doit être clairement mis en évidence : en effet, ce n'est qu'en partant de là qu'il est possible d'apprécier correctement les difficultés auxquelles se heurtent les efforts entrepris pour améliorer les relations économiques et politiques ; en effet, seule une appréciation politique de la situation permettra de faire face, comme il convient, aux problèmes qui se posent.

(1) Rapport fait par M. Lühr au nom de la commission du commerce extérieur, doc. 10 du 22 mars 1965.

Le commerce extérieur est tout autant un instrument politique qu'un facteur économique et, les choses étant ce qu'elles sont pour le moment encore en Europe et dans le monde, un instrument de politique étrangère et de politique économique extérieure. Ces deux faits conditionnent la question du commerce Est-Ouest et les problèmes qu'il pose, en particulier celle des échanges commerciaux de la Communauté européenne avec l'Est. Ils s'insèrent, aujourd'hui comme après la guerre, dans le problème général des relations Est-Ouest, encore que dans des conditions différentes, plus favorables. Les possibilités qui s'offrent de résoudre les problèmes de politique commerciale restent tributaires des objectifs de politique générale poursuivis à l'Est et à l'Ouest.

4. Les relations avec l'Europe de l'Est constituent cependant l'un des problèmes les plus importants et les plus graves auxquels la Communauté ait à faire face, aujourd'hui et dans les prochaines années, dans des conditions de plus en plus difficiles, bien plus encore que les relations avec les pays en voie de développement ou avec l'Amérique et que les problèmes « internes » de la Communauté. Tous les problèmes économiques et politiques internes de l'Alliance occidentale — qu'ils se posent entre l'Europe occidentale et les États-Unis ou à l'intérieur de la Communauté — tirent leur poids politique de leur influence sur le problème mondial le plus important et sur le problème européen n° 1 : celui des relations entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est.

Les relations entre l'Union soviétique et les États-Unis ont atteint un équilibre du moins provisoire, tant dans la politique de l'équilibre de la terreur menée par les deux puissances mondiales que dans la politique de détente qui en découle. S'il est vrai que bien des choses évoluent entre l'Europe occidentale et l'Est, il est encore difficile de dire dans quel sens elles évoluent. Dans cette confrontation, l'« écorce » est en grande partie tombée, mais le « noyau » n'a guère changé.

Certes, la dimension du conflit s'est modifiée profondément. Si, dans la première période de l'après-guerre, l'Europe n'était qu'un des théâtres, certes le plus important, où s'affrontaient les deux nouvelles puissances mondiales, les États-Unis et l'Union soviétique, aujourd'hui l'opposition entre les puissances mondiales sur l'Europe ne représente plus, bien qu'elle soit l'élément déterminant de la confrontation interne à l'Europe, qu'un des efforts déployés pour instaurer un ordre nouveau en Europe. Si la tension entre Moscou et Washington enlevait à l'époque toute chance de succès aux tentatives de détente en Europe, on peut dire, à l'inverse, que la situation incertaine et confuse de l'Europe pèse pour une part, et non la moindre, sur la politique de détente entre les puissances mondiales.

Ces changements sont causes de tensions, tant au sein de l'Alliance atlantique qu'à l'intérieur de la Communauté européenne. Dans la mesure où le conflit entre les puissances mondiales s'atténue, les tensions internes à l'Europe qu'il recouvre apparaissent plus nettement.

C'est là un processus concret. On n'en donnera que deux exemples :

— Jusqu'au début des années soixante, les échanges entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est ont souffert des pressions de la guerre froide, des restrictions de crédit, des listes d'embargo, etc. Depuis quelques années, bon nombre de ces restrictions sont levées et l'on a assisté à un rush vers les marchés de l'Europe de l'Est. Il en a été de même pour les pays de l'Est, dans les conditions différentes qu'y crée le système économique-politique dirigiste.

— La politique plus active du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à l'égard de l'Europe orientale était encore suivie avec inquiétude par ses alliés occidentaux au début des années cinquante. Si, depuis quelques années, le gouvernement fédéral pratique une politique plus active à l'Est, ce n'est pas seulement la conséquence de décisions et de développements internes à l'Allemagne que la République fédérale aurait été obligée d'imposer contre la volonté de ses partenaires. Ses partenaires occidentaux se félicitent au contraire vivement de sa nouvelle politique à l'Est.

Les intérêts supérieurs de la politique mondiale, qui contraignaient naguère l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest au cloisonnement mutuel, les incitent aujourd'hui à avoir des contacts plus poussés, et tout d'abord des contacts entre les unités politiques existantes, les États nationaux. Mais les relations entre ces États mettent également en valeur les intérêts propre à chacun d'eux, intérêts qui jusqu'ici, avaient été rassemblés et, par là, amoindris par les puissances dominantes de l'Est et de l'Ouest.

5. La plus grande liberté de mouvement ainsi retrouvée a fait naître de nouvelles idées sur les possibilités de coopération entre les États européens et sur l'objectif d'un ordre politique général en Europe. Le dégel des « blocs », une interpénétration plus étroite des deux parties du continent grâce à une coopération accrue sur le plan de la politique commerciale, de la technologie et de la politique, tels sont les nouveaux objectifs intermédiaires par-delà lesquels la division de l'Europe devra être surmontée. Montrer dans quelle mesure la politique commerciale peut y contribuer, à quelles difficultés se heurte l'intensification de cette politique et quelles conditions doivent être remplies pour que l'on se rapproche des objectifs politiques et économiques d'un équilibre entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, tel est l'objet du présent rapport.

II — L'évolution des échanges de la Communauté européenne avec les pays de l'Est

6. Si l'accroissement des échanges commerciaux de la Communauté européenne avec les pays de l'Est est de loin plus lent que l'accroissement moyen des échanges dans la C.E.E., il se développe cependant plus rapidement que le commerce de la C.E.E. avec le reste du monde (1). Ce rythme plus rapide a cependant une valeur relative ; il s'explique par le fait que le volume du commerce avec l'Est reste limité par rapport à celui du commerce de la C.E.E. avec le reste du monde. En 1965, la C.E.E. a effectué avec l'ensemble des pays à commerce d'État (donc y compris Cuba et les pays asiatiques) des échanges représentant :

- 7,4 % de ses importations,
- 7,6 % de ses exportations (2).

Les échanges avec les pays européens à commerce d'État (sans la Yougoslavie, mais y compris l'Allemagne de l'Est) ne représentent que 6,5 % des importations et 6,3 % des exportations. L'ordre de grandeur de ces échanges apparaît clairement si l'on établit une comparaison : en 1965, l'Allemagne occidentale a exporté autant de marchandises en Suisse que dans l'ensemble des pays à commerce d'État de l'Europe de l'Est (6,5 %). Le commerce extérieur de la république fédérale d'Allemagne a été plus important avec la Belgique et le Luxembourg, et surtout avec les Pays-Bas (3) que ne l'ont été ses échanges avec l'ensemble des pays à commerce d'État. On est fondé à admettre que des efforts particuliers seront nécessaires pour accroître notablement ces échanges et l'évolution des dix dernières années confirme cette hypothèse : la part de la C.E.E. de même que celle des pays situés en dehors du camp socialiste est restée relativement constante entre 1958 et 1965. Seule la Roumanie — et c'est caractéristique — fait ici exception (4).

7. Les inconvénients d'ordre économique inhérents à ces échanges restreints affectent les deux partenaires, mais surtout les pays de l'Europe de l'Est. De ce fait, ceux-ci ne profitent pas pleinement d'une série de possibilités de développement qui leur auraient permis :

(5)	Exportations	Importations
Accroissement de l'ensemble du commerce extérieur de la C.E.E. de 1958 à 1965 (échanges intra-communautaires non compris)	73,9 %	71,3 %
Accroissement des échanges de la C.E.E. avec les pays de l'Est	106,5 %	131,8 %

(5) Si l'on tient compte des échanges interzones, ces chiffres deviennent respectivement 8,4 et 8,6 %.

(6) Importations de la république fédérale d'Allemagne en provenance de Belgique et du Luxembourg en 1965 : 7,7 % du total ; (Pays-Bas, 9,7 %) ; exportations à destination de ces pays : 7,8 % du total (Pays-Bas : 10,3 %).

(7) La part de la C.E.E. dans les importations de l'Union soviétique, par exemple, a atteint, en 1958 comme en 1965, 5,1 % et dans les exportations, 6,3 %. Pour d'autres pays d'Europe orientale, la part des importations, pour ces mêmes années, oscille autour de 3 % ; pour la Roumanie, elle s'est accrue de 18 % (en 1958 : 20,8 % ; en 1965 : 38,9 %).

- de développer au maximum leur potentiel économique ;
- de bénéficier des avantages de coûts résultant de la division internationale du travail ;
- de confronter les systèmes de direction étatiques très complexes, souvent contradictoires, avec les exigences des échanges avec des pays ayant un autre système (et notamment avec les pays occidentaux où des éléments d'économie privée se combinent avec des éléments étatiques) ;
- de moderniser et de rationaliser ces systèmes de direction tant en ce qui concerne le commerce extérieur qu'en ce qui concerne la position des entreprises dans le processus économique, afin d'accroître leur productivité économique.

8. Ces échanges relativement réduits ont cependant, dans une certaine mesure, des effets défavorables sur la croissance des pays de la C.E.E. Si l'on part de l'hypothèse que la division du travail entre les pays industrialisés peut permettre des avantages de coûts et offrir à tous de plus grandes chances de croissance, il est certain alors que l'insuffisance des échanges entre l'Est et l'Ouest réduit aussi jusqu'à un certain point les chances de croissance de certaines branches de production dans les pays de la C.E.E.

L'intérêt pour ces avantages possibles pourrait même, à raison de l'importance qui lui est donnée en politique commerciale, devenir un facteur notable de l'équilibre politique entre les pays d'Europe. En outre, la coopération commerciale peut être en soi un élément de normalisation politique. La modernisation des systèmes de direction du commerce extérieur ne serait vraisemblablement pas sans avoir des effets secondaires sur l'ensemble du système de planification.

III — Les conditions des échanges commerciaux Est-Ouest

9. La limitation la plus radicale dans les échanges commerciaux avec les pays à commerce d'État consiste en ce que seuls les biens et les services font l'objet d'échanges, et que le capital et le travail s'en trouvent exclus dans une large mesure, à la différence de ce qui se passe entre les pays occidentaux.

Capital : Les pays de l'Est ont de grands besoins en biens de production (équipement en machines, etc.) comparables, quoique en général dans une moindre mesure, à ceux des pays en voie de développement de l'hémisphère Sud. Les pays de l'Est, en raison de leur système social, ne sont cependant pas à même de couvrir ces besoins de la même manière que la plupart de ces pays en voie de développement (bien que les conditions économiques y soient en général

beaucoup plus favorables pour les exportateurs occidentaux) : en effet, les entreprises occidentales qui offrent ces équipements deviendraient propriétaires de capitaux en Europe orientale (par exemple, en y construisant leurs propres usines) et investiraient en espérant pouvoir rapatrier une partie de leurs bénéfices, de sorte que la balance des paiements pourrait ainsi être équilibrée entre le pays importateur et le pays exportateur.

Travail : Les pays de l'Est ne peuvent davantage transférer leur main-d'œuvre sous-employée, ou employée de manière moins productive, dans les pays occidentaux où l'activité économique est d'un niveau plus élevé. Ainsi, leur échappent les chances de promotion, les « effets d'entraînement » qui en résulteraient pour leur économie interne (formation et qualification plus poussée des travailleurs rentrant dans leur pays, etc.) ; de même, ils ne peuvent viser à réaliser par ce moyen l'équilibre de leur balance des paiements par le rapatriement des salaires⁽¹⁾. Il faut bien se rendre compte que ces deux restrictions excluent a priori toute solution des problèmes des échanges Est-Ouest selon les méthodes expérimentées par ailleurs.

10. Les obstacles qui empêchent l'intensification des échanges Est-Ouest, de même que les éléments qui peuvent les promouvoir, sont du reste également différents à l'Est et à l'Ouest. Une des principales difficultés réside dans l'interaction qui s'exerce entre, d'une part, les données de la politique commerciale et, d'autre part, la structure de l'économie interne et le système de direction de l'économie. De telles interactions existent tant à l'Est qu'à l'Ouest ainsi qu'entre les deux blocs politiques.

11. *Les données de la politique commerciale* : Le niveau de l'activité économique est fort différent à l'Est et à l'Ouest. Pour ce motif et aussi pour des motifs tenant au système de direction interne, la propension à échanger est différente dans les deux blocs. L'Est a de grands besoins de biens de production, notamment de ceux qui impliquent un haut degré de recherche et de développement ; ces pays ne peuvent offrir que des produits correspondant à un développement industriel moins poussé, c'est-à-dire, avant tout, des matières premières et des denrées alimentaires. A l'Ouest, en revanche, les besoins d'importation pour ces produits précisément ne sont pas élevés, même si l'on ne tient pas compte du fait que le marché commun agricole a réduit l'intérêt pour les importations de produits agricoles. Mais les exportations sont pour l'Ouest

un besoin impérieux ; il existe dans de nombreux secteurs de forts excédents de capacités qui obligent à rechercher de nouveaux débouchés pour les exportations. Cette situation est indépendante des distorsions causées par les manipulations des conditions d'échange, tant à l'Est qu'à l'Ouest ; ces distorsions et celles qui sont dues au régime accentuent cependant le déséquilibre structurel des deux régions.

12. *Les interactions entre la structure de production et les échanges commerciaux* : Les différences de situation quant à la propriété des moyens de production sont moins importantes pour l'avenir des échanges Est-Ouest que la structure de la production et de la consommation des différents pays et leur comportement sur le marché. Sur tous les types de marché, qu'il s'agisse de marchés intérieurs ou d'échanges entre différents pays ou groupes de pays, les possibilités d'échange dépendent de la possibilité pour l'acheteur ou le pays importateur de choisir entre plusieurs offres concurrentes, c'est-à-dire du degré de « substituable » des produits offerts.

La compétition à laquelle conduit, sur le plan intérieur et international, la concurrence entre des produits de même nature (voitures automobiles, machines et produits chimiques, etc.) contraint à cette rationalisation économique qui favorise l'amélioration de la qualité et la croissance économique. Mais ces effets d'entraînement restent nuls ou ne se font sentir que d'une manière atténuée lorsque les marchés sont dominés par les monopoles, qu'il s'agisse de monopoles d'État ou de monopoles privés.

Les effets de la structure régionale de production : Les échanges commerciaux entre les pays industrialisés du Nord et les pays de l'hémisphère Sud sont limités par le fait que les structures de production du Nord et du Sud sont complémentaires ; les pays du Sud ont surtout des matières premières à offrir, ceux du Nord offrent des produits industriels. Les pays industrialisés de l'Occident produisent tous des biens qui sont en concurrence : véhicules, machines, produits chimiques, équipement électriques, etc. Cette situation est la cause principale de la dépendance des pays du Sud à l'égard de ceux du Nord : la plupart de leurs produits ne sont pas en concurrence, mais se complètent. Leurs échanges commerciaux réciproques sont complémentaires, leur niveau est largement déterminé par la capacité d'absorption et les intérêts des pays du Nord. Grâce à une structure industrielle leur permettant de produire des biens de substitution, les pays occidentaux industrialisés peuvent donner à la croissance et à la modernisation de l'économie une impulsion que les pays du Sud ne sauraient leur donner eux-mêmes aussi longtemps qu'ils ne seront que des fournisseurs de matières premières.

(1) La Yougoslavie qui, à d'autres points de vue également, se situe en dehors du groupe des pays à commerce d'État, représente à cet égard un cas particulier notamment parce que c'est le seul pays d'Europe orientale à avoir noué des relations diplomatiques avec la Communauté, ce dont il y a tout lieu de se féliciter. Aussi ne sera-t-il pas tenu compte de ce pays dans le présent rapport.

Des lois semblables régissent, bien que d'une manière moins rigide, les rapports entre l'Est et l'Ouest. *Les structures de production de l'Est et de l'Ouest en tant qu'« unités » sont, elles aussi, très complémentaires.* Pour des motifs tenant à leur histoire économique, à leur retard (même léger) de développement et à leurs systèmes d'économie dirigée, les pays européens de l'Est ne peuvent produire que dans quelques branches, exception faite pour l'agriculture, des biens qui, par leur nature et leur qualité, peuvent se substituer aux produits homologues des pays occidentaux.

13. *La structure économique interne* : L'extension des échanges Est-Ouest est en outre limitée par le fait que les *pays d'Europe orientale ont également des productions plutôt complémentaires* ; un pays produit plutôt des matières premières, un autre certains biens de production. Cette situation a été et est encore délibérément favorisée par une politique de spécialisation régionale, de division du travail entre les pays du Comecon. (Il est vrai que cette tendance se trouve compensée pour une bonne part par une tendance contraire visant à employer le plus possible les forces productives.)

L'objectif de cette division du travail n'est pas fondamentalement différent de celui qui est poursuivi par l'intégration en Europe occidentale : la production doit s'effectuer dans les conditions les plus rationnelles (avantages de la localisation, etc.). Ce n'est donc pas la division du travail en elle-même qui entrave ou ralentit le progrès de l'économie des pays de l'Europe de l'Est, mais le fait que cette division du travail n'est pas due à ce que la qualité la meilleure s'impose dans la concurrence, mais qu'elle est créée et maintenue par la structure monopolistique de production et de marché qui leur est propre. La « Nouvelle Économie politique » tentée dans quelques pays de l'Europe de l'Est et du Sud essaie d'en tenir compte. Des échanges commerciaux plus développés avec l'Ouest pourraient y aider grandement.

Conséquences de cette situation : L'effet de rationalisation qui s'exerce dans la concurrence internationale s'exerce beaucoup moins entre les pays de l'Europe de l'Est. Le fait d'être tributaire de l'étranger pour les livraisons crée des conditions commerciales défavorables et des difficultés d'approvisionnement qui peuvent aller jusqu'à la dépendance.

Dans la même mesure se réduisent les chances des pays de l'Est de provoquer, ne serait-ce qu'entre eux, par une coopération ou une intégration plus poussée, ces effets d'entraînement (rationalisation, accélération de la croissance, innovation technologiques, etc.) qui ont joué un rôle en Europe occidentale, en particulier grâce à la C.E.E. De ce fait, une des conditions nécessaires pour diminuer, par un développement accéléré et unilatéral des pays de l'Est, le désé-

quilibre structurel entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest fait défaut. Les différences de taille et de puissance entre partenaires en Europe orientale agissent dans le même sens. Pour toute tentative de coopération plus poussée entre les pays de l'Europe de l'Est, la puissance supérieure de l'Union soviétique soulève nécessairement des problèmes différents, sur le plan qualitatif, de ceux qui se posent à l'Europe occidentale.

14. *Les systèmes internes* : La différence existant entre les systèmes de direction de l'économie des deux parties, est un élément de poids dans les relations commerciales entre l'Est et l'Ouest. En dépit de réformes parfois profondes entreprises dans différents pays de l'Est, la plupart des décisions importantes pour le processus économique restent prises à l'échelon bureaucratique ou politique, et une petite partie d'entre elles seulement le sont au niveau des marchés. Les systèmes des pays de la C.E.E., où les prix se forment dans une plus large mesure sur les marchés, sont plus rationnels du point de vue technique et permettent en tout cas une meilleure transparence que les systèmes propres aux pays du bloc oriental. Du point de vue économique, il en résulte en tout cas une plus grande facilité de calcul des coûts des processus de production et de commercialisation dans les pays occidentaux, et des difficultés pour les calculs de coûts dans les échanges avec les pays à commerce d'État.

15. Aujourd'hui encore, ce qui manque surtout à l'Europe orientale, ce sont des critères convenables pour évaluer les faits économiques : il n'est guère possible de calculer de manière sûre les coûts et les prix ainsi que les rapports entre différents prix et coûts. Pour y remédier, ces pays recourent de plus en plus aux prix de marché des pays occidentaux comme valeurs de référence pour leurs propres calculs. Mais comme cette méthode n'est pas toujours utilisée et qu'en outre les facteurs économiques internes sont assujettis à d'autres « calculs » que les facteurs économiques externes, qu'on ne peut se fier aux taux de conversion utilisés, que l'évaluation du capital, l'amortissement et le calcul des bénéfices se font suivant des méthodes fluctuantes (*dans les différents pays et entre eux*), on comprend que le calcul de la rentabilité et des avantages de coûts, base d'une utilisation optimale des matières premières et des capacités de production domestiques, reste une chose difficile.

Ni la direction des différentes entreprises, ni les bureaux de planification ne peuvent donc évaluer à coup sûr les effets macroéconomiques des transactions commerciales. Ces faits ont une importance indirecte, mais d'autant plus grande, pour les relations commerciales ; ils se traduisent dans les méthodes inadéquates d'orientation du commerce extérieur ; ils expliquent et motivent pour une part la politique commerciale des pays

de l'Europe de l'Est. Aussi convient-il de se demander de quels moyens les pays de la C.E.E. disposent pour exercer une action indirecte sur cette cause principale de la stagnation des échanges commerciaux (voir ci-après, paragraphes 22 et s. et paragraphes 39 et s.)

16. Sans doute, les réformes entreprises récemment dans plusieurs pays ont-elles entraîné des changements dans les régimes du commerce extérieur, mais il ont été moins grands à ce plan qu'au plan de l'économie interne. La position des dirigeants des entreprises reste faible par rapport à celle des administrations placées au-dessus d'eux, tant en ce qui concerne les exportations que les importations. Même si, dans des cas isolés, la détermination des bénéfices des entreprises et des primes distribuées aux « managers » s'est faite en fonction du rapport entre les coûts d'exploitation et le niveau des prix sur le marché d'exportation, les décisions relatives aux transactions commerciales ne sont que pour une très faible part le fait des dirigeants des entreprises.

17. Comme par le passé, le commerce extérieur reste caractérisé par des procédures bilatérales, et ce tant à l'intérieur du Comecon (Conseil d'assistance économique mutuelle) que dans les relations avec les pays tiers. Cette situation s'explique comme une survivance des systèmes de planification à leur stade initial, qui étaient fondés avant tout sur l'échange de marchandises ; le maintien de cette procédure compliquée apparaît cependant comme une conséquence indirecte du système interne d'économie dirigée. Le Comecon, lui aussi, n'a instauré des procédures multilatérales qu'avec une certaine hésitation, tant dans l'orientation des échanges que dans la compensation des paiements. Caractéristique est à cet égard le fait que, si l'équilibre des balances des paiements se réalise sur une base multilatérale et si le rouble est devenu *transférable* dans le Comecon (mais non *convertible* pour les pays tiers), l'équilibre des balances des paiements continue, en pratique, d'être recherché *dans un réseau de procédures bilatérales*. En effet, les prix ne sont toujours pas fixés sur des bases multilatérales ou calculés en fonction des marchés, mais varient au gré d'accords bilatéraux spéciaux.

18. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que subsistent dans les pays à commerce d'État les monopoles du commerce extérieur. A l'intérêt qui porte la bureaucratie de chaque État à maintenir sa propre existence, en tant qu'institution, et à conserver la puissance politique qu'elle rassemble, s'ajoute l'obligation de mettre un système de production et d'échange peu rationnel et difficilement transparent en contact avec les régimes, exposés à des difficultés du même ordre, des partenaires commerciaux de l'Est et avec les régimes radicalement diffé-

rents de l'Ouest. Cette situation comporte un inconvénient manifeste, qui, dans de telles conditions, est inhérent à toute procédure exclusivement bilatérale : la lourdeur et la rigidité. Même ce qui apparaît comme un avantage aux pays à commerce d'État, à savoir le fait que leurs monopoles du commerce extérieur peuvent se présenter comme monopoleurs non seulement à l'intérieur mais surtout dans les rapports avec les partenaires de l'extérieur, afin de pouvoir déterminer beaucoup plus facilement les conditions d'échange et soutenir plus aisément la concurrence étrangère, n'a pas, en fin de compte, que des effets bénéfiques. C'est précisément la crainte des distorsions de concurrence, en particulier celle des importations à bas prix, et fondées sur des critères macroéconomiques favorisés par des manipulations et la crainte d'une détérioration non chiffrable du marché des exportations, qui incitent les partenaires occidentaux à s'opposer à l'élargissement des échanges, ou leur fournit le prétexte à des hésitations.

Face aux monopoles du commerce extérieur et devant les effets négatifs des systèmes dirigistes en général, on est amené à se demander dans quelle mesure la nature de la politique commerciale pratiquée par les pays de la C.E.E. leur donne les moyens de favoriser les progrès, pareillement recherchés par l'Est, dans la modernisation des systèmes économiques qui peuvent faciliter un accroissement des échanges.

IV — Problèmes d'une politique communautaire de promotion des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest

19. Cette analyse amène à conclure que les mesures élaborées, proposées ou même seulement envisagées au cours des dernières années, ne sont pas de nature ou ne suffisent pas à remédier aux causes principales du volume restreint des échanges.

Les motifs et arguments avancés jusqu'à présent dans le débat sur les échanges avec l'Est n'ont que trop souvent été limités, dans leur contenu économique et politique. Le seul problème reconnu est *presque exclusivement celui de l'éventail des instruments d'intervention étatique dans le commerce international*. Autrement dit, on voit plutôt les symptômes que les causes.

Du point de vue économique, les motifs et les arguments sur lesquels se fonde la réticence des Occidentaux en matière de politique commerciale sont inspirés surtout :

- par la situation et la capacité concurrentielles propres à certaines branches ;
- par la crainte de voir certaines importations à bas prix, manipulées par les pouvoirs publics, conduire à des perturbations du marché ;

— par la crainte que les effets de l'union douanière ne soient tournés en raison des conditions faussées dans les échanges avec les pays à commerce d'État.

20. Politiquement, l'accroissement des échanges avec l'Est est conditionné :

- par la politique générale de chaque nation, avec les objectifs divergents qu'elle se propose en matière de politique étrangère et de politique de sécurité nationale ;
- par la transposition dans la politique générale de l'État et, de là, dans la politique communautaire, des exigences de certaines branches ; un exemple en est donné par la compétition qui s'est déclenchée à l'Ouest en matière de crédit ;
- par l'intérêt « institutionnel », des bureaucraties préposées de part et d'autre au commerce extérieur.

21. La raison de cette tendance au rétrécissement des perspectives réside dans l'absence d'instruments appropriés et d'une volonté politique unique, qui seraient nécessaires pour accroître les échanges sur une plus vaste échelle et à long terme. Mais il y a un autre motif ; c'est que précisément les causes principales du bas niveau des échanges, à savoir le niveau de développement encore relativement modeste des pays de l'Est européen et leurs systèmes dirigistes inadéquats, se trouvent hors d'atteinte d'une action directe.

C'est pourquoi la promotion des échanges avec l'Est exige une réorientation totale de la politique commerciale des pays de la C.E.E. et de la Communauté. Toute une série d'impératifs et d'arguments qui, pour les motifs indiqués, ont été relégués jusqu'ici au second plan devraient donc retrouver la place qui est la leur.

22. *Les effets des échanges avec l'Ouest : rationalisation, croissance et augmentation du revenu* : Les échanges avec l'Ouest apportent déjà aux économies planifiées de l'Est dans leur régime d'échanges actuel, des avantages incontestables pour le développement accéléré de leurs forces productives, et cela parce que l'accroissement des échanges avec l'Ouest augmente peu à peu la part de la production de biens de substitution par rapport à la production de biens complémentaires. Ainsi se trouve renforcé un élément préalable important pour une intensification des échanges avec l'Ouest. Les échanges avec l'Ouest, par leurs répercussions positives sur les revenus des entreprises, et donc aussi sur les revenus individuels, jouent dans le même sens, et le phénomène a déjà pris une certaine ampleur.

Les efforts entrepris dans les différents pays à commerce d'État pour accroître leur compétitivité à l'égard du système économique des partenaires commerciaux de l'Ouest permettent

en outre d'espérer que les effets de rationalisation résultant d'échanges accrus avec l'Ouest réduiront de plus en plus certaines lourdeurs du régime du commerce extérieur en vigueur jusqu'à présent et aussi des systèmes de direction de l'économie.

Les effets de croissance et de revenu des échanges avec l'Ouest ont jusqu'à présent favorisé certaines réformes des systèmes de direction de l'économie. Mais les échanges avec l'Ouest ont en outre un effet propre qui est d'exposer de plus en plus les systèmes de direction de l'économie à une pression dans le sens de la rationalisation, et cette rationalisation accroît naturellement les possibilités d'échanges.

En outre, de développement des échanges avec l'Ouest oblige surtout de manière croissante les systèmes dirigistes des pays de l'Est à comparer l'efficacité de leurs mécanismes propres avec ceux de l'Ouest.

Ce n'est pas seulement le régime du commerce extérieur, mais aussi le système de direction de l'économie que les échanges avec l'Ouest mettent à l'épreuve. Les exigences du commerce extérieur permettent de prendre plus nettement conscience du degré d'insuffisance des procédures mises en œuvre pour connaître les termes de l'échange interne. Or, c'est là une des conditions préalables à l'amélioration du régime d'échanges internes des pays à commerce d'État, c'est-à-dire à l'atténuation des obstacles aux échanges, qui sont inhérents à ces pays.

23. *Un effet d'intégration* : A ces deux effets, à savoir l'effet de croissance et de revenu et l'effet de rationalisation pour les systèmes de direction de l'économie, vient s'ajouter un troisième effet qui peut favoriser l'accroissement des échanges à long terme et durablement : une coopération économique plus poussée des pays de l'Europe orientale dans des formes d'organisation appropriées (zone de libre-échange, etc.).

Une liaison économique plus étroite entre des pays présuppose en effet d'abord que le degré de leur développement soit suffisamment élevé et que leurs structures de production soient plutôt « substitutives » que complémentaires, en second lieu, que les systèmes de direction de l'économie ne freinent pas les échanges, ni directement ni indirectement, faute de critères adéquats pour déterminer les avantages de coûts. Le développement des échanges avec l'Europe occidentale met les pays de l'Est européen en mesure de coopérer plus étroitement entre eux.

Le Comecon ne s'est pas révélé jusqu'ici être un instrument d'intégration adéquat, pour une large part parce que les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est pris séparément n'ont pas pu établir l'équilibre avec l'Union soviétique et lui faire contrepoids et que, par conséquent, il n'a pas été possible de créer une situation équilibrée en matière de politique commerciale. La

condition préalable pour ce faire, à savoir une coopération plus étroite des pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est entre eux, serait aussi de l'intérêt des pays de la C.E.E. parce qu'elle accélérerait la croissance et la modernisation des économies d'Europe orientale et augmenterait ainsi les possibilités d'échanges avec les pays de la Communauté. C'est ce que montre l'exemple de leur propre intégration, grâce à laquelle les échanges extérieurs de la Communauté ont déjà considérablement augmenté avant même que soit réalisée l'union économique totale. Une intensification des échanges commerciaux entre les pays d'Europe orientale pourra produire des effets analogues, mais vraisemblablement de moindre ampleur.

24. Si cet espoir ne s'est guère traduit jusqu'à présent dans les orientations de la politique commerciale des pays de la C.E.E., cela tient principalement à deux motifs :

- a) Une telle intégration restait nécessairement peu probable dans les conditions existant jusqu'à présent ;
- b) Elle est généralement considérée comme défavorable du point de vue économique et surtout politique.

En réalité, tous les efforts d'intégration des pays d'Europe orientale butent sur des obstacles beaucoup plus importants que ceux qu'a rencontrés l'Europe occidentale. Ce sont :

- a) Le niveau de développement peu élevé, la faible part de productions de biens de substitution ;
- c) L'Union soviétique pose, par sa puissance économique et politique, un problème pour toute intégration à base d'égalité. Il est significatif à cet égard que ses partenaires insistent sur le principe de la souveraineté nationale et de la direction nationale de leur économie afin de ne pas s'exposer à être absorbés par la surpuissance soviétique (1).
- d) La conjoncture générale, conditionnée par la politique mondiale, qui permet aux États d'Europe orientale aussi de poursuivre provisoirement des politiques nationales séparées ; en outre, l'effet des politiques occidentales, y compris de celles pratiquées par les différents pays de la C.E.E., qui tendent plutôt à exploiter les avantages de la diplomatie bilatérale qu'à encourager à long terme la naissance à l'Est d'un groupement qui soit le pendant de la C.E.E.

(1) On le voit déjà nettement dans la dépendance du commerce extérieur de ces pays : ils effectuent entre 30 et 60 % de leur commerce extérieur avec l'Union soviétique. La différence apparaît clairement si l'on compare la situation de l'Europe occidentale par rapport aux États-Unis : la C.E.E. n'effectue que 10 à 15 % à peine de son commerce extérieur avec les États-Unis. Corrélativement l'intérêt qu'ont les deux puissances mondiales à voir leurs partenaires dépendre d'elles est fonction de ces chiffres.

Parmi ces obstacles, ceux qui ont été énoncés sous a) et b) peuvent toutefois être atténués par un développement délibéré des échanges inter-régionaux. Il reste à examiner les motifs d'inspiration politique qui incitent l'Ouest à adopter, à l'égard d'une coopération économique renforcée entre les pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, une attitude nettement hostile ou, en tout cas, méfiante. Provisoirement, il faut cependant constater qu'économiquement parlant, ce processus a de fortes chances de se réaliser et qu'il ne réduirait pas mais, au contraire, augmenterait les perspectives d'échanges des pays de la C.E.E. et serait donc aussi dans l'intérêt de ceux-ci.

25. Si l'on pose ainsi, globalement et à long terme, le problème des échanges entre l'Est et l'Ouest, il est clair qu'une politique appropriée des pays de la C.E.E. ne peut se concevoir et se mener que si les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) L'existence d'une volonté politique, capable de rester attachée à l'objectif de la promotion des échanges pendant les délais nécessaires pour que s'effectuent les modifications nécessaires chez les partenaires d'Europe orientale ;
- b) L'existence d'instruments de politique commerciale et, d'une façon générale, de la politique économique qui s'y rattache, permettant à cette volonté politique de le transposer de manière souple dans la pratique.

Selon ce critère, le débat mené jusqu'ici sur une politique commune à l'égard des pays à commerce d'État apparaît comme insuffisant. Outre les problèmes de la bureaucratie commerciale et les tâches journalières impérieuses propres à chaque branche, le débat doit traiter d'une perspective d'ensemble et d'instruments très étendus. Mais une chose est à retenir : la réalisation de ce vaste objectif à long terme dépend moins de solutions apportées à ces problèmes quotidiens, encore que, pour les intéressés, celles-ci ne puissent naturellement pas être différées, que de l'apparition d'une tendance à long terme dans les relations d'échange. A l'extrême, on pourrait dire que *la politique commune à long terme, si tant est qu'on la souhaite, augmentera les chances de corriger les insuffisances éventuelles dans le contenu de cette politique commune.*

26. Les problèmes qui se posent sur le plan de la technique commerciale évoluent également du fait de la formation d'une volonté commune de la C.E.E. Abstraction faite de l'essor de la rationalisation que l'on peut escompter à long terme à l'Est, les effets fâcheux des monopoles du commerce extérieur des pays de l'Est sur les échanges peuvent se trouver, en partie, *brutalement* sans objet du simple fait de l'unification à l'intérieur de la C.E.E. Les monopoles susci-

tent à l'Ouest certaines réserves, surtout parce qu'ils permettent aux partenaires à l'Est de jouer sur la concurrence entre les exportateurs ou les importateurs occidentaux, ce qui amène ceux-ci à prendre des contre-mesures préventives. Ce jeu peut être contrecarré dans une mesure croissante, en rationalisant davantage le régime du commerce extérieur des pays de la C.E.E. par la « communautarisation ». De ce fait, le contenu des solutions de technique commerciale, quel que soit l'intérêt que chacune d'elles présente, revêt moins d'importance que le critère permettant d'affirmer qu'elles améliorent ou non les conditions de concurrence. Seule l'unification des régimes du commerce extérieur à l'intérieur de la C.E.E. peut avoir un tel effet. Cela vaut aussi bien pour

— les interventions étatiques, grâce auxquelles les exportations à destination de pays à commerce d'État sont encouragées et font l'objet de manipulations,

que pour

— les interventions étatiques visant à agir sur les importations.

En particulier, la protection contre les perturbations du marché dues à des importations à bas prix d'un État membre qui, dans l'union douanière, pourraient être librement acheminées vers d'autres pays de la Communauté, ne peut être réalisée que par un système unifié de mesures de protection. Si l'on n'y parvient pas, les États membres se trouveront dans une position telle qu'ils devront se défendre en ayant recours à des clauses d'exception cas par cas. Cette pratique mettrait nécessairement en cause les avantages de l'union douanière et retarderait la réalisation de l'union économique.

V — La politique d'échanges de la Communauté ou des États membres avec l'Est, situation actuelle

27. Jusqu'à présent, les institutions de la Communauté n'ont pu faire ou n'ont fait que peu de choses pour élaborer ou mettre en œuvre une politique commune d'échanges avec l'Est. Les progrès réalisés depuis que la résolution du Parlement européen du 10 mai 1965 a été transmise à qui de droit sont malheureusement minces. Là où des améliorations ont été apportées, elles trouvent leur origine ou leur cause dans d'autres secteurs de la politique.

28. *Politique douanière*: Cette constatation vaut plus particulièrement pour l'introduction d'un tarif extérieur commun. Son niveau et sa mise en application accélérés sont la suite des négociations menées dans le cadre du Kennedy round. Le tarif douanier commun de la Communauté entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1968. Ce tarif sera en principe également applicable aux

pays à commerce d'État, même si la Communauté n'a contracté aucune obligation juridique à cet égard.

La Communauté n'a cependant pas encore entamé de négociations douanières avec les pays d'Europe orientale en dehors des négociations Kennedy (auxquelles la Yougoslavie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont participé) sur les produits qui les intéressent particulièrement.

29. Les travaux menés par la Commission pour arrêter des clauses types pour les accords bilatéraux n'ont pas pu être poursuivis, car le Conseil n'a jusqu'à présent adopté aucune des propositions relatives à la politique commune des échanges que lui a soumises la Commission depuis 1964. L'activité de la Commission s'est limitée à une harmonisation progressive de la teneur essentielle des accords (clauses et listes de produits). Des consultations permanentes ont lieu à ce sujet. On sait que, à l'expiration de la période transitoire, des accords seront négociés entre la Communauté et les pays tiers. Votre commission espère qu'on lui fera savoir dans les meilleurs délais si la Commission a soumis au Conseil le rapport sur les accords et traités de commerce bilatéraux prévus pour le début de l'année 1968, rapport qu'elle devait présenter conformément à l'article 3 de la décision du Conseil du 9 octobre 1961⁽¹⁾, et quelle est la teneur des propositions qu'elle présente.

Le Conseil donnera vraisemblablement sous peu à la Commission mandat pour entamer les premiers pourparlers, très limités quant à leur contenu, sur les questions relatives aux échanges avec la Yougoslavie. C'est alors seulement qu'il sera possible de juger si cet accord peut servir de modèle à des accords futurs avec d'autres pays à commerce d'État. Votre commission estime en tout cas important d'insister dès maintenant auprès de la Commission pour que les propositions relatives à des accords futurs avec les pays d'Europe orientale prévoient au moins des dispositions types uniformes.

30. *Pratiques commerciales anormales*: En vue d'harmoniser les dispositions des États membres à l'égard des pratiques commerciales anormales, la Commission avait, sur la base de la décision du Conseil du 25 septembre 1962, transmis à celui-ci, dès le 26 novembre 1963, un projet de règlement complet sur le programme de travail en matière de politique commerciale. Cependant, les États membres ont alors préféré limiter la législation dans ce secteur à certains cas précis. C'est ainsi qu'on a seulement abouti à :

a) Une proposition de règlement concernant la « défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions de la part de pays non membres de la C.E.E. ». Cette proposition a été soumise au Conseil par la Commission

(1) Dans le texte publié au J.O., le 29 décembre 1965, p. 3275/65.

le 6 mai 1965 ; elle a fait depuis lors l'objet de plusieurs remaniements et elle a été enfin transmise à nouveau au Conseil le 4 décembre 1967 (1). Dans sa dernière version, ce projet tient plus particulièrement compte des engagements souscrits pendant les négociations Kennedy par la signature du Code international anti-dumping. Cette proposition ne vise pas particulièrement les importations en provenance de l'Est mais elle concerne le dumping et les subventions, quelle qu'en soit l'origine ;

- b) Par le règlement n° 3/63 relatif aux « relations commerciales avec les pays à commerce d'État en ce qui concerne certains produits agricoles », on a tenté de faire face aux dangers qui menacent l'organisation des marchés agricoles par des importations de produits agricoles ayant fait l'objet de règlements, en provenance de pays à commerce d'État et faites sous le régime du monopole du commerce extérieur et de la fixation des prix par l'État dans les pays exportateurs. Ce règlement a un caractère préventif et non restrictif, mais il a été considéré comme discriminatoire par les pays d'Europe orientale. La Commission a donc éliminé, dans sa proposition concernant « un règlement relatif à l'instauration d'un régime à l'importation spécial pour certains produits en provenance de certains pays tiers », du 3 juillet 1967, aussi bien le caractère discriminatoire que le caractère général du règlement existant et elle a prévu seulement un système de contrôle des importations pour certains produits sensibles, *quelle que soit leur provenance*.

31. *Libération et contingentement* : L'examen des règlements fondamentaux sur la libération des importations et la gestion des contingents d'importation, soumis au Conseil depuis 1965, n'a pu vraiment progresser dans les consultations d'experts qu'en 1967 ; c'est donc depuis peu qu'ils sont examinés par les représentants permanents. On peut espérer maintenant qu'ils seront soumis au Conseil dans un avenir assez proche. Comme il n'existait jusqu'à présent aucune base juridique pour les mesures communautaires dans ce secteur, la Commission a dû laisser aux États membres l'initiative de l'extension de la libération. Parmi ces États, la France a ouvert la voie par une libération importante des importations ; les autres États membres ont suivi peu à peu cette nouvelle orientation de la politique commerciale (2).

La Commission s'est donc limitée à rapprocher les points de vues des États membres par la voie de consultations et de discussions entre experts sur les différents produits et à promouvoir l'harmonisation de leurs politiques commerciales. Dans certains cas, par exemple dans le

secteur des textiles de coton, on est parvenu à la conclusion d'arrangements bilatéraux par tous les États membres avec certains pays tiers ou à la fixation de quotas d'importations adoptés d'un commun accord par les États membres. Dans d'autres secteurs, les discussions sont toujours en cours.

Les relations commerciales avec l'Est s'étant fortement développées au cours des dernières années, il semble possible, à la lumière des derniers résultats obtenus, de tenter un alignement des politiques d'importation des États membres.

32. S'il n'existe pas encore de réglementation communautaire d'ensemble pour les échanges avec les pays à commerce d'État, cela s'explique surtout par le fait que la Communauté ne s'est jusqu'à présent développée à peu près pleinement que dans le secteur agricole. Ce n'est que lorsque sera réalisée la libre circulation des marchandises, que sera mis en application le tarif extérieur commun, le 1^{er} juillet 1968, et que la politique commerciale sera unifiée à la fin de la période transitoire — comme le prévoit le traité — que la Communauté sera contrainte de soumettre à une réglementation commune les relations commerciales, y compris les relations avec les pays à commerce d'État.

La Commission avait maintes fois insisté, au cours des dernières années, pour que le Conseil commence enfin à examiner la proposition qu'elle lui avait transmise, le 3 mars 1964, en vue d'accélérer l'élaboration d'une politique commerciale commune à l'égard des pays à commerce d'État. Cet examen par le Conseil est cependant au point mort depuis le début de l'année 1965. Dans l'attente d'une décision sur cette proposition, la Commission a interrompu les travaux qui avaient été entrepris sur la base du programme d'action du 25 septembre 1962 (1).

À la lumière des derniers développements, la Commission pourrait revoir ses propositions et prendre à nouveau position sur des questions ayant trait aux relations commerciales de la Communauté avec les pays d'Europe orientale.

33. *Coordination des politiques d'assurance-crédit* : Depuis la présentation du rapport Lohr, le Conseil, statuant sur proposition du groupe de travail pour la coordination des politiques d'assurance-crédit, est tombé d'accord sur des mesures communes qui ont pour principal objet d'améliorer la coopération entre les entreprises des États membres sur les marchés extérieurs. Il s'agit des nouvelles règles en matière de sous-traitance approuvées les 14 et 15 juin 1965 et qui constituent un pas important vers la multilatéralisation des crédits à l'exportation, y compris à l'égard des pays à commerce d'État (2).

(1) Conformément à l'article 149, paragraphe 2.

(2) Cf. *Dixième Rapport général*, paragraphe 328.

(1) Cf. *Huitième Rapport général sur l'activité de la Communauté*, paragraphe 288.

(2) Cf. Commission de la C.E.E. : *Neuvième Rapport général sur l'activité de la Communauté*, paragraphe 300.

Dans sa résolution du 11 mai 1966 concernant le développement équilibré de la Communauté, le Conseil manifestait son intention d'examiner en priorité, dans le secteur de la politique commerciale, les pratiques appliquées par les États membres en matière de crédits à l'exportation à l'égard des pays à commerce d'État et de l'Allemagne de l'Est. Malheureusement, à ce jour, on ne peut dire que le Conseil ait réellement commencé à mettre cette déclaration d'intention en pratique.

Malgré certains travaux techniques préparatoires et bien que les consultations se soient poursuivies sur la durée des crédits d'exportation, aucun progrès notable n'a donc été réalisé depuis la présentation du rapport Lohr dans le sens d'une unification ou d'une coordination des politiques d'assurance-crédit des États membres.

VI — Tâches urgentes de la Communauté en matière de politique commerciale à l'égard de l'Est

34. *Développement équilibré des exportations et des importations* : Comme le montre la balance commerciale des échanges entre la C.E.E. et les pays à commerce d'État d'Europe orientale, on a, pour la première fois depuis 1962, enregistré, au cours du premier semestre 1967, un excédent (154 millions de dollars) en faveur de la C.E.E. (1).

Mais ce chiffre global recouvre toutefois deux balances partielles opposées. L'une, la balance commerciale de la C.E.E. par rapport aux pays à commerce d'État d'Europe orientale, sans l'Union soviétique, a toujours été positive ; pour le seul premier trimestre 1967, elle accuse, par rapport à la période de référence de 1966, une augmentation de 93 millions de dollars et s'élève à 217 millions de dollars. Elle atteint ainsi, pratiquement, en valeur, un niveau correspondant aux $\frac{2}{5}$ du total des exportations de ces pays vers la Communauté.

L'autre, la balance commerciale des échanges de la C.E.E. avec l'Union soviétique a, au contraire, toujours été déficitaire. Mais ce déficit est aussi en voie de régression : au cours du premier semestre 1967, il a fortement diminué, de plus de moitié par rapport à la période correspondante de l'année précédente, tombant de 170 millions à 63 millions de dollars. Ces mouvements du solde de la balance des paiements sont dus, dans les deux cas, à une diminution relative des achats de la C.E.E. en Europe orientale. Cela explique la demande de crédits de la part de certains pays d'Europe orientale et leurs difficultés à accroître leurs exportations.

Cette situation tient à des causes non pas conjoncturelles mais structurelles. Il existe à l'Ouest un excès d'offre et à l'Est une demande

élevée, mais qui ne s'accompagne pas d'une capacité de paiement ou de fourniture en contrepartie. Ce déséquilibre qui apparaît dans la balance commerciale a un effet doublement négatif ; d'une part, une compétition effrénée dans l'octroi de crédits entre les États membres de la Communauté pour améliorer leurs possibilités d'exportations et, d'autre part, une *politique nationale de l'importation à tout prix* pour liquider les engagements de crédit. Ces deux tendances sont renforcées dans leur effet négatif sur les échanges Est-Ouest par le fait que les États membres, en tant que parties de la Communauté, rendent plus difficile l'accès des exportations en provenance d'Europe orientale, à la fois par la réalisation des organisations communes de marchés agricoles et par l'établissement de l'union douanière. A cela s'ajoute la concurrence effrénée des branches intéressées ; elle conduit souvent à des affaires couplées ou de compensation qui entraînent des importations de produits agricoles à des prix de dumping, ce qui accroît les revendications de l'agriculture nationale, existant déjà par ailleurs, tendant à l'établissement de mesures de protection plus sévères.

Ce dilemme ne peut être résolu que si l'on peut établir un rapport équilibré entre la politique du crédit et la politique d'importation des pays de la Communauté.

L'élaboration d'une *politique commune des importations et la réglementation de la politique du crédit* dans la Communauté et leur harmonisation deviennent ainsi une question clef pour le développement ultérieur des échanges avec l'Europe de l'Est. Une politique positive du crédit des pays de la Communauté restera nécessaire mais son effet demeure limité. Le besoin d'importer surtout des produits industriels modernes s'accroîtra encore, selon toute vraisemblance, et c'est pourquoi la nécessité de rembourser les crédits coïncidera nécessairement avec le besoin plus pressant de crédits encore plus élevés ou d'une ouverture encore plus large du marché commun. Si les disponibilités en or pour le remboursement des crédits sont nulles, les importations de la C.E.E. en provenance d'Europe orientale devraient, selon certaines estimations et compte tenu du montant des crédits accordés, augmenter d'environ 500 millions de dollars par an, c'est-à-dire de 30 % environ des importations de 1965-1966. Certains pays d'Europe orientale commencent donc à hésiter devant un endettement trop important. Les limites aux échanges sont donc essentiellement imposées par la capacité de livraison des pays d'Europe orientale, c'est-à-dire par la nature de leurs offres de marchandises et leur capacité concurrentielle. Aussi bien la politique d'importation de la Communauté est-elle indirectement — fût-ce implicitement — un élément de sa politique d'exportation. Mais cela suppose, non seulement pour la poursuite d'une évolution positive des échanges commerciaux, mais aussi pour le maintien

(1) Voir annexe II, tableau III, b : Balance commerciale C.E.E.-U.R.S.S. et autres pays d'Europe orientale.

de ces échanges à leur niveau actuel, que la Communauté n'entrave pas inutilement l'accès au marché commun des produits concurrentiels en provenance des pays d'Europe orientale.

35. *Politique du crédit* : Si l'élaboration de la politique commerciale commune pose avec acuité le problème de l'ouverture d'énormes possibilités de crédits supplémentaires, la nécessité de juguler la compétition du crédit entre les pays de la Communauté s'impose avec plus d'urgence. Elle n'est, en effet, souhaitable ni du point de vue de l'économie générale ni du point de vue de la politique. Elle s'explique exclusivement par la défense des intérêts particuliers de certaines branches de l'économie et par l'insertion de ces intérêts particuliers dans la politique générale des États. A cela s'ajoute encore l'exploitation de la capacité d'exportation pour des raisons non économiques, à savoir des raisons de politique étrangère et de politique de la sécurité (problèmes de la balance des paiements, entre autres). D'après l'expérience acquise, force est de constater que les chances sont faibles de juguler la compétition du crédit, qui a pour effet de fausser la concurrence par des ententes inter-États ou interprofessionnelles. On est alors amené tout naturellement à formuler une politique de crédit ayant un caractère obligatoire pour la Communauté à l'égard des pays à commerce d'État. Une telle politique modifierait sensiblement les conditions et les chances de parvenir à une harmonisation des politiques de crédit même avec des pays non membres de la C.E.E.

Cela ne doit cependant pas conduire à une bureaucratisation centralisée, ni à une fixation schématique des modalités de crédit. Le problème essentiel n'est pas celui de la durée des crédits. Une politique communautaire du crédit devrait en premier lieu *créer des instruments* pour fixer le *volume* du crédit. La procédure de sa détermination devrait être suffisamment souple : le *volume du crédit devrait être fixé en fonction du volume des échanges déjà réalisés* et, en outre, *tenir compte des besoins croissants*. La différenciation entre les crédits fournisseurs et les crédits de financement serait alors sans importance. La fixation schématique de limitations de durée pourrait être supprimée puisque, dans le cas d'un plafond donné du crédit, l'octroi de crédits plus longs aurait pour conséquence de réduire la marge pour les nouveaux crédits, de sorte que *l'effet de distorsion sur la concurrence de crédits plus longs s'en trouverait atténué*.

36. *Une politique monétaire* tout d'abord concertée à l'égard des pays d'Europe orientale (qui devrait naturellement être provisoirement menée de façon très souple) pourrait contribuer à apporter une solution au problème posé par la pénurie de devises dont souffrent les pays d'Europe orientale. Toutefois, la conclusion d'un accord de compensation à l'échelle européenne dé-

pendra tout autant de conditions économiques que de conditions politiques. S'il n'y a pas un progrès vers la convertibilité des monnaies de l'Est, tous les autres efforts seront radicalement limités dans leur effet. Dans les négociations tendant à la libération des échanges commerciaux, les négociateurs d'Europe occidentale devraient en tout cas insister pour parvenir à une multilatéralisation des paiements en Europe orientale.

Un autre problème de politique monétaire se pose : les taux de change souvent irréalistes font obstacle à une des possibilités d'amélioration des relations politiques et économiques entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale, qui est peut-être la plus riche d'avenir, à savoir le *tourisme*. L'exemple de la Yougoslavie montre quelle importance il peut revêtir pour le développement de l'économie, mais aussi quelles conditions doivent être remplies : aménagement du réseau routier, possibilités d'hébergement et surtout une plus grande liberté de circulation pour les touristes et une plus grande liberté pour recevoir la presse occidentale par la poste.

37. *Multilatéralisation* : De plus, il est aussi de l'intérêt de la Communauté que les pays d'Europe orientale en arrivent à la multilatéralisation, non seulement dans leurs relations avec la C.E.E., mais aussi entre eux et à l'égard des autres pays. Votre commission se félicite donc vivement de ce que certains pays d'Europe orientale se soient engagés dans cette voie (adhésion au G.A.T.T.) et marquent ainsi qu'ils sont résolus à surmonter les obstacles et les difficultés résultant des échanges et des paiements bilatéraux. Si cette évolution est encore soumise à d'étroites limites et si elle ne peut progresser que lentement, il n'en subsiste pas moins la tendance, qui s'est manifestée en Europe occidentale elle-même il y a une dizaine d'années, à se rapprocher progressivement des conditions du commerce mondial, et cela est un élément important pour le développement et l'organisation des échanges futurs entre l'Est et l'Ouest.

38. *Encouragement aux importations : libération et instruments de protection* : Mais la Communauté devrait favoriser ces tendances des pays d'Europe orientale à multilatéraliser leurs relations commerciales et d'abord en passant elle-même des relations commerciales bilatérales à des relations commerciales communautaires avec les pays d'Europe orientale. C'est le meilleur moyen pour aboutir à ce que ces pays nouent avec la Communauté des relations nécessaires à une promotion des échanges.

L'encouragement aux importations et la suppression des entraves aux échanges reste cependant une des tâches des plus urgentes de la Communauté en matière d'échanges entre l'Est et l'Ouest. La Communauté se rapprochera de cet objectif si, en liaison avec la politique commerciale commune, elle parvient, également à l'égard

des pays d'Europe orientale, à une politique commerciale libérale, permettant d'éviter les perturbations du marché. En fait, c'est une condition à remplir pour que le Marché commun fonctionne bien et pour que la Communauté satisfasse aux impératifs découlant de la situation économique et politique de l'Europe.

D'ici là, c'est-à-dire en attendant que soit instaurée une politique commune d'ensemble du commerce extérieur, il faudra se rappeler que les instruments à l'aide desquels la Communauté pourrait agir dans le sens d'une libération efficace font encore défaut et que les oppositions à une nouvelle libération seront d'autant plus facilement surmontées qu'on pourra se fier aux instruments de protection dont on dispose pour faire face au risque de perturbations du marché (1).

Pour l'élaboration de la politique commerciale commune à plus long terme, il faudra examiner si, pour libérer la circulation des marchandises, on ne pourrait pas se baser sur le modèle, déjà mentionné dans le rapport Lohr, de l'accord conclu entre la Grande-Bretagne et les pays d'Europe orientale (2) : par une libération « autonome », les restrictions quantitatives seront supprimées pour la plupart des marchandises, le partenaire commercial de l'Est s'engageant à établir ses prix en fonction des offres comparables sur le marché mondial. En cas de perturbations du marché ou de non-respect de cette condition, la Grande-Bretagne peut recourir unilatéralement à des mesures de protection. En contrepartie, les partenaires commerciaux de l'Est libèrent également leurs importations, encore que dans une mesure moindre. Naturellement, l'application de cette procédure entre la Grande-Bretagne et l'Union soviétique a eu pour résultat que la balance des paiements s'est, dans un premier temps, détériorée au détriment de la Grande-Bretagne.

39. *Importations de pétrole* : Les disparités de traitement pour les importations de pétrole en provenance des pays d'Europe orientale posent un problème particulier. La crise du Proche-Orient a mis en relief les difficultés de l'Europe occidentale dans l'approvisionnement en pétrole ; si le nouvel exécutif de la Communauté entreprend l'élaboration, longuement attendue, de la politique énergétique commune, le problème se posera à nouveau avec toute son acuité. Dans ce secteur de l'approvisionnement de la Communauté, qui est l'un des plus vulnérables, il apparaît à votre rapporteur que la nécessité de mener en commun la politique d'importation est plus importante que le contenu politique et économique que cette politique pourra avoir.

(1) Votre commission prend position sur ce problème dans le rapport présenté en même temps au Parlement sur la proposition de la Commission concernant un règlement du Conseil relatif à l'instauration d'un régime à l'importation pour certains produits en provenance de certains pays tiers.

(2) Rapport Lohr, paragraphes 55 et 56.

40. *Importations agricoles* : La mise en place des dernières organisations communes des marchés agricoles de la Communauté pourrait créer une situation préoccupante pour les pays d'Europe orientale dont les produits d'exportation essentiels sont des produits agricoles. Les importations de la C.E.E. en provenance d'Europe orientale sont constituées, pour environ 50 %, par des produits agricoles. Elles entrent pour le même pourcentage dans le doublement des importations de la C.E.E. entre 1958 et 1966. Jusqu'à présent, ces pays pouvaient éviter les effets négatifs (1), pour leurs exportations vers la Communauté, des nouvelles mesures de protection du marché commun agricole, pour une part, en transformant les produits et, pour une part, en exportant d'autres produits non encore soumis à des organisations de marché dans la Communauté. Avec la mise en place, attendue pour cette année, des dernières organisations de marché agricoles, le problème de la politique des importations se pose à nouveau dans toute son ampleur. Il faudrait, et il doit être possible, dans l'intérêt des relations entre ces pays et la Communauté, de maintenir les possibilités, de débouchés pour leurs produits agricoles dans la Communauté. Si ces pays donnaient l'assurance de ne pas faire d'offres à des prix inférieurs à ceux pratiqués dans la Communauté, il n'y aurait pas de risque que les organisations communes de marchés soient perturbées.

41. *Promotion des ventes et coopération des entreprises* : Lors de ses consultations avec les représentants de l'économie allemande, la Commission a lancé l'idée que l'on pourrait augmenter les possibilités de débouchés des entreprises d'Europe orientale en créant des organisations de vente en commun avec des entreprises homologues d'Europe occidentale, et s'efforcer à des coproductions entre les entreprises d'Europe orientale et celles d'Europe occidentale. Il faudra examiner attentivement les répercussions politiques et les résultats économiques des tentatives en ce sens actuellement en cours. Le fait que les gouvernements d'Europe occidentale ou de la Communauté sont prêts à encourager ces développements pourrait contribuer à permettre aux entreprises d'Europe occidentale une politique d'importation plus souple et plus autonome. Le succès de cette tentative, dans la mesure où elle soulève dans les pays d'Europe orientale des problèmes structurels pour les systèmes de direction de l'économie, dépendra plus de conditions politiques que de conditions économiques.

Toutefois, il ne faut pas s'attendre à des résultats rapides. Les différences entre les deux systèmes économiques ne peuvent pas non plus être négligées dans ces objectifs à long terme. Une coopération entre les entreprises d'Europe

(1) Par exemple, les ventes d'œufs polonais dans la Communauté sont tombées à 7 % de leur niveau initial.

orientale et d'Europe occidentale dans les pays en voie de développement pourrait cependant être intéressante, aussi bien économiquement que politiquement.

VII — Conclusions

42. Votre rapporteur ne présente pas ce rapport uniquement en se plaçant au point de vue de la technique de la politique commerciale. Conformément aux objectifs poursuivis par les gouvernements et les institutions de la Communauté, les échanges entre l'Est et l'Ouest ont bien davantage été étudiés dans une perspective politique, en vue de déterminer dans quelle mesure et dans quelles conditions ces échanges pourraient servir à la détente et à la collaboration.

C'est vers ce but qu'il faut tendre, bien que l'on ne doive pas exclure que le commerce sous contrôle étatique est encore soumis à des objectifs politiques dans une mesure plus grande que le commerce de l'économie privée et qu'il peut donc être facilement utilisé à des fins politiques.

Le résultat de l'analyse de ces différents points de vue ne paraît de prime abord pas particulièrement encourageant à votre rapporteur. Mais il tient pour important un résultat intermédiaire qui fait peut-être considérer les choses plus froidement. *Une politique menée sérieusement ne peut, en effet, être couronnée de succès que si elle tient compte de la multiplicité et de la difficulté des problèmes politico-économiques qui y sont liés, et si elle ne se fonde pas sur des espérances trop hâtives, voire sur des illusions.*

43. A cet égard, il a paru à votre rapporteur que l'une des tâches les plus importantes était d'attirer l'attention sur un effet secondaire possible de l'intensification des échanges entre l'Ouest et l'Est, dont on n'a jusqu'à présent guère tenu compte. Une politique active des échanges de la Communauté avec l'Est pourrait en effet promouvoir une modernisation socio-économique dans les systèmes de directive de l'économie d'Europe orientale et, en conséquence, avoir pour corollaire extrêmement important une réduction des éléments de division entre les deux blocs européens.

Les développements enregistrés à cet égard dans les pays d'Europe orientale eux-mêmes sont très divers. Dans certains pays d'Europe orientale, ces objectifs politiques et économiques sont considérés ouvertement et poursuivis activement. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement polonais a rompu au moins partiellement le monopole d'État du commerce en accordant à certaines entreprises industrielles, à compter du 1^{er} janvier 1968, le droit de mener directement leur politique d'importation et d'exportation.

D'une autre côté, certaines pratiques de politique commerciale sont toutefois suivies qui,

dans de nombreux cas, sont de nature à compliquer plutôt qu'à améliorer les échanges entre l'Est et l'Ouest. Certains pays à commerce d'État cherchent, du fait que les paiements sont encore trop rigides et que l'on est, aujourd'hui comme hier, très éloigné de la convertibilité, à revenir à la forme primitive du commerce qu'est le troc. On craint de plus en plus que l'exigence de « transactions de compensation » n'entrave le commerce au lieu de le faciliter.

Les moyens proprement économiques ne suffisent cependant pas pour encourager de manière déterminante l'une des deux tendances ni pour s'opposer à l'autre. Ils ne permettent même pas de poursuivre les objectifs à long terme avec quelque chance de succès. Il y faut encore l'aide de l'État tant sur le plan financier que sur le plan de la politique commerciale et surtout sur le plan politique en général. Bien que les différents États soient séparés il leur serait difficile de poursuivre des objectifs d'une aussi grande portée. Les moyens sont limités et la concurrence mutuelle, au lieu de faciliter la tâche, augmente plutôt les difficultés. Les États membres de la Communauté européenne ne peuvent, toutefois, tant qu'ils seront chacun séparément responsables de la situation d'ensemble de leur économie et du sort de leurs peuples renoncer à *l'instrument de leur politique commerciale nationale sans s'exposer à de graves conséquences. Si des efforts ne sont pas faits pour harmoniser les politiques extérieures des États membres à l'égard de l'Europe orientale, une politique commune des échanges avec l'Est ne fera que peu de progrès.*

Cependant, la situation est favorable actuellement, en ce sens que dans les politiques économiques extérieures des États membres il n'y a, si on considère la tendance, aucune différence essentielle, et dans leur politique étrangère à l'égard de l'Europe orientale, l'attitude fondamentale qui prévaut est la même : c'est la volonté de détente et de coopération. Ainsi se trouve désormais remplie une condition importante pour trouver l'amorce d'une coordination renforcée des politiques commerciales à l'égard de l'Est et pour que la politique commune du commerce extérieur prévue dans le traité pour la fin de la période transitoire reçoive un début d'application dans les échanges avec l'Est également. Votre commission invite donc l'exécutif à formuler des directives pour une politique commerciale commune avec l'Est et à les soumettre au Parlement.

44. Une politique commerciale de l'Europe occidentale à l'égard de l'Europe orientale ne peut avoir de résultat — et c'est à la conclusion principale qu'il faut tirer de ce rapport que si l'on a conscience que *l'on ne peut attendre de résultats probants sur le plan économique et politique qu'à long terme.* Ce que l'on demande aux gouvernements de la Communauté et aux

institutions communautaires, c'est d'élaborer une politique à long terme, d'avoir la clairvoyance nécessaire pour prendre des décisions vitales en fonction des objectifs à long terme, et surtout de sentir la nécessité d'entreprendre des investissements politiques et économiques à long terme. Sinon, le succès politique restera aussi mince que le succès économique.

Sans efforts supplémentaires dictés par des impératifs politiques, on pourrait au contraire facilement voir apparaître un développement analogue à celui des relations entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, c'est-à-dire que l'écart existant entre les économies de l'Europe orientale et de l'Europe occidentale deviendrait encore plus important.

Du fait des systèmes socio-économiques différents, et même en partie opposés, cela conduirait non à un rapprochement, mais à une séparation plus nette encore. Cette tendance pourrait être renforcée par le fait que les pays du « camp socialiste » constituent déjà en eux-mêmes une sorte de marché mondial. Les échanges extérieurs de ces pays entre eux représentent aujourd'hui encore, comme au début des années 1960, quelque 70 % du total de leur commerce extérieur. Les échanges commerciaux des États industrialisés de l'Ouest entre eux sont du même ordre de grandeur.

Les conséquences politiques découlant pour l'Europe d'une telle séparation sont facilement prévisibles.

Les relations des pays de la Communauté avec l'Allemagne de l'Est

1. Dans le cadre des échanges de la Communauté avec les pays à commerce d'État de l'Europe de l'Est, les échanges commerciaux avec l'Allemagne de l'Est posent un problème particulier. Cette particularité ne provient ni de la structure des échanges ni des conditions économiques dans lesquelles ils sont pratiqués : à cet égard, les problèmes se posent de la même manière que pour d'autres pays de l'Europe de l'Est. Elle résulte plutôt du *statut juridique international particulier de la zone d'occupation soviétique* : aucun des États membres de la Communauté ne reconnaît ce pays comme un sujet autonome de droit international ni n'entretient de relations diplomatiques avec lui. Dans le « protocole relatif au commerce intérieur allemand » ajouté au traité de Rome, il est qualifié de « territoire allemand où la loi fondamentale (de la République fédérale d'Allemagne) n'est pas d'application ».

Abstraction faite de la réglementation spéciale appliquée au secteur du charbon et de l'acier⁽¹⁾, pour lequel une politique commerciale commune n'est pas prévue, le commerce des pays de la Communauté avec l'Allemagne de l'Est est donc régi par deux réglementations fondamentalement différentes :

- a) Selon le traité de la C.E.E., les échanges entre la République fédérale et l'Allemagne de l'Est font partie du *commerce intérieur allemand*, encore qu'ils soient soumis à des règles particulières⁽²⁾ ; c'est ainsi que, d'une part, ils sont exemptés de droits de douane et de taxes cependant que, d'autre part, les marchandises en provenance de l'Allemagne de l'Est ne peuvent être importées en République fédérale qu'avec une autorisation formelle. Les autorités de la République fédérale se sont engagées à délivrer de telles autorisations pour une certaine quantité de marchandises en provenance d'Allemagne de l'Est. L'importation des marchandises de ce pays en République fédérale est dès lors soumise à un contrôle quantitatif précis.
- b) Le commerce entre l'Allemagne de l'Est et les cinq autres pays membres relève quant à lui du

commerce extérieur⁽¹⁾, des « échanges avec les pays tiers », au sens que donne la Communauté à ce terme ; toutefois, les différents États effectuent ces échanges en tenant compte des relations politiques particulières existant entre la République fédérale et l'Allemagne de l'Est, et cela en partie d'une manière autonome et en partie conformément aux réglementations en matière de commerce applicables à la Communauté. Les produits industriels importés d'Allemagne de l'Est sont assujettis aux taxes prévues au tarif douanier commun pour les importations en provenance des pays tiers, et les produits agricoles, aux prélèvements prévus dans les règlements. Le degré de libéralisation des divers États membres à l'égard de l'Allemagne de l'Est est différent, comme il l'est à l'égard des autres pays à commerce d'État ; de même le règlement n° 3/63 régit les importations de produits agricoles en provenance de l'Allemagne de l'Est.

Toutefois, ce caractère de commerce avec des pays tiers est limité par certains engagements pris par les cinq États membres de la Communauté à l'égard de la République fédérale⁽²⁾. De même, pour la République fédérale, les obligations particulières que ce pays a contractées envers ses partenaires de la Communauté atténuent le caractère de commerce intérieur de ses échanges avec l'Allemagne de l'Est en leur conférant certains traits propres au commerce extérieur. Le commerce des pays de la Communauté avec l'Allemagne de l'Est est donc régi par une réglementation spéciale non parce que l'Allemagne de l'Est est un pays à commerce d'État, mais à cause d'une situation particulière du point de vue de la politique internationale (c'est la raison pour laquelle votre rapporteur a traité cette question en annexe) — qui prévoit pour les pays membres des droits et des devoirs particuliers, les uns et les autres s'équilibrant dans une certaine mesure.

2. Le fait de baser les prix des marchandises en provenance de l'Allemagne de l'Est sur ceux de la

(1) Traité de Paris, Convention relative aux dispositions transitoires, chapitre V de la partie consacrée aux « relations de la Communauté avec les pays tiers » :

« Sans préjudice de l'expiration de la période transitoire, les échanges portant sur le charbon et l'acier entre la République fédérale d'Allemagne et la zone d'occupation soviétique seront réglés, en ce qui concerne la République fédérale, par le gouvernement de celle-ci en accord avec la Haute Autorité. »

(2) Traité instituant la Communauté économique européenne (ci-après dénommé « traité de Rome »), protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes (ci-après dénommé « protocole »), paragraphe 1 : « Les échanges entre les territoires allemands régis par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands, où la loi fondamentale n'est pas d'application, faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne. »

(1) Traité de Rome, protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes, paragraphe 2. « Chaque État membre informe les autres États membres et la Commission des accords intéressant les échanges avec les territoires allemands où la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne n'est pas d'application, ainsi que de leurs dispositions d'exécution. Il veille à ce que cette exécution ne soit pas en contradiction avec les principes du Marché commun et prend notamment les mesures appropriées permettant d'éviter les préjudices qui pourraient être causés dans les économies des autres États membres. »

Toute négociation d'accords entre les cinq États membres et l'Allemagne de l'Est est soumise à une procédure de consultation fixée par le Conseil dans sa décision du 9 octobre 1961.

(2) En ce qui concerne le cautionnement de crédits par l'État des modalités duquel les exportations industrielles dépendent dans leur nature et leur ordre de grandeur, les cinq États membres se sont engagés à ne pas dépasser à l'égard de l'Allemagne de l'Est une période de cinq ans et à informer régulièrement le gouvernement fédéral du volume des crédits. (En revanche, celle-ci informe ses partenaires de l'évolution du commerce interzone). En ce qui concerne les exportations agricoles vers l'Allemagne de l'Est, les cinq États membres ont renoncé, par voie de décision du Conseil en date des 4 et 5 mai 1966, à prétendre à un remboursement du Fonds agricole commun (les mesures particulières d'aide nationale doivent être discutées avec le gouvernement fédéral).

République fédérale doit permettre d'éviter que des distorsions de concurrence ne surgissent sur le marché intérieur commun en raison des échanges interzones. Si, malgré tout, le commerce intérieur allemand devait créer des difficultés pour d'autres États membres, la clause de sauvegarde prévue au protocole relatif au commerce intérieur allemand serait alors appliquée. Aux termes de cette clause « Chaque État membre peut prendre des mesures appropriées en vue de prévenir les difficultés pouvant résulter pour lui du commerce entre un État membre et les territoires allemands où la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne n'est pas d'application ».

Cette disposition crée donc une réglementation spéciale qui se distingue de celle prévue à l'article 115 du traité de Rome en ce sens que tout État peut de *lui-même et sans intervention de la Commission* prendre les mesures de sauvegarde qu'il estime appropriées. Il est réjouissant de pouvoir constater que jusqu'ici cette clause de sauvegarde n'a été appliquée que dans un nombre restreint de cas.

3. Par ces réglementations spéciales, dont aussi bien le traité que, par voie de décisions, le Conseil ont prévu l'application aux échanges entre les pays de la Communauté et l'Allemagne de l'Est, la Communauté a créé une procédure qui a manifestement permis de satisfaire jusqu'ici aux intérêts des pays de la Communauté. Le développement des échanges entre l'Allemagne de l'Est et les partenaires de la République fédérale dans la Communauté prouve en tout cas que cette réglementation n'a pas eu jusqu'ici d'inconvénients économiques majeurs. De 1958 à 1966, les échanges de marchandises en provenance de l'Allemagne de l'Est ont augmenté

- avec les Cinq, de 372 %,
- avec la République fédérale d'Allemagne, de 186 %.

Les échanges commerciaux de l'Allemagne de l'Est avec les pays membres de la Communauté se sont donc accrus deux fois plus vite qu'avec la République fédérale d'Allemagne. En 1966, la part des Cinq dans le commerce intérieur de l'Allemagne était de 34 %, au lieu de 16,7 % seulement en 1958. C'est notamment dans l'industrie des biens d'investissement que le développement des échanges des Cinq avec l'Allemagne de l'Est est remarquable : alors que dans ce secteur les exportations de la République fédérale se sont accrues de 11 % entre 1958 et 1966 (de 115 millions de DM, elles sont passées à 175 millions de DM), pendant la même période, celles des pays de la C.E.E. ont augmenté de 294 % (de 20,4 millions de DM à 60 millions de DM). En d'autres termes, en 1958, la République fédérale livrait à l'Allemagne de l'Est environ

7 fois $\frac{1}{2}$ plus de biens d'investissement que les pays de la C.E.E. et, en 1966, seulement trois fois plus.

La réglementation spéciale que le traité de la C.E.E. concède en faveur des échanges commerciaux de la République fédérale avec la zone d'occupation soviétique n'a donc manifestement pas eu pour résultat de désavantager les partenaires de ce pays. Elle n'a pas davantage eu pour effet, comme on l'avait souvent présumé, d'exercer un moyen de pression sur l'autre partie de l'Allemagne et n'a ni entravé ni restreint le développement des échanges commerciaux de celle-ci.

Selon des statistiques émanant de Berlin-Est, le commerce extérieur de l'Allemagne de l'Est a augmenté de 527 % entre 1950 et 1964, alors que pendant la même période le commerce interzone ne s'est accru que de 281 %. La part de l'Allemagne de l'Ouest dans les échanges de l'Allemagne de l'Est est donc passée de 16 % en 1950 à 9—10 % en 1965.

4. Une certaine accentuation de la tendance constatée jusqu'ici pourrait intervenir, à partir du deuxième semestre de 1968, à la suite de l'achèvement de l'union douanière et, plus particulièrement, de celui de la mise en place du marché agricole commun. A ce moment-là, il conviendra de tenir dûment compte, en faisant appel aussi largement que possible à l'esprit communautaire, des préoccupations justifiées exprimées par les États de la Communauté à l'égard d'importations dérivées, sans pour autant léser les intérêts particuliers de l'Allemagne fédérale. Votre commission se réserve de présenter un avis séparé sur cette question qui se posera aussi, avec l'achèvement de l'union douanière, d'une autre manière et avec plus d'acuité, à la deuxième « frontière ouverte » de la Communauté, dans les relations entre la France, la Communauté et l'Algérie.

5. Votre commission est consciente, comme l'étaient à l'époque les parties contractantes, du caractère provisoire des réglementations en vigueur. Elles sont fonction des relations politiques entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est et varient avec elles. Étant donné que — comme votre commission l'a souligné dans le rapport auquel cette annexe fait suite — la politique commerciale constitue une partie de la politique générale, les changements qui interviendront dans les relations politiques entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, comme entre la République fédérale et l'Allemagne de l'Est, auront des incidences sur la politique commerciale. Il en sera de même de l'organisation et de l'évolution des relations avec l'Allemagne de l'Est.

ANNEXE II

Statistiques relatives aux échanges commerciaux de la C.E.E. avec les pays à commerce d'État de l'Europe orientale (1)

Remarque : Par « pays d'Europe orientale », on entend les démocraties populaires de l'Europe de l'Est et l'Union soviétique. Il n'est toutefois pas tenu compte des échanges entre la zone soviétique d'occupation en Allemagne et la République fédérale.

I — Évolution des échanges de la C.E.E. avec les pays d'Europe orientale (en millions de dollars)

Année	Importations dans la C.E.E.			Exportations de la C.E.E.			Balance commerciale (valeurs)
	Valeur (2)	Indice	Taux annuel de croissance par rapport à l'année précédente (en %)	Valeur (2)	Indice	Taux annuel de croissance par rapport à l'année précédente (en %)	
1958	678	100	—	626	100	—	— 52
1959	823	121	21,4	711	114	13,6	—112
1960	975	144	18,5	992	158	39,5	+ 17
1961	1.077	159	10,5	1.098	174	10,7	+ 21
1962	1.202	177	12,5	1.170	187	6,6	— 32
1963	1.363	201	13,4	1.030	173	— 7,7	—283
1964	1.359	200	— 0,3	1.213	194	12,3	—146
1965	1.571	232	15,6	1.415	226	16,7	—156
1966	1.798	265	14,4	1.671	267	18,1	—127
1967(3)	1.806	266	0,4	2.115	338	26,6	+309

(1) Valeurs C.A.F. courantes.

(2) Valeurs F.O.B. courantes.

(3) Estimation sur la base des chiffres du premier semestre.

II — Importations de la C.E.E. en provenance des pays d'Europe orientale en 1958 et en 1966 (en millions de dollars) ventilées par pays

	En millions de dollars		Indice 1958 = 100	En %	
	1958	1966		1958	1966
Albanie	0,5	2,7	540	—	—
Bulgarie	26,0	109,3	420	3,8	6,1
Hongrie	56,0	189,7	338	8,3	10,6
Pologne	124,0	258,7	208	18,3	14,4
Roumanie	60,0	210,7	351	8,9	11,7
Tchécoslovaquie	104,0	201,8	194	15,4	11,2
U.R.S.S.	274,0	716,0	261	40,4	39,8
Zone soviétique d'occupation	33,0	110,3	334	4,9	6,2
Total	677,5	1.799,2	265	100	100

III — Évolution des échanges de la C.E.E. avec les pays d'Europe orientale au cours du premier semestre de 1967, par rapport au premier semestre de 1966

a) Les échanges entre la C.E.E. et les pays d'Europe orientale (en millions de dollars), par pays membre

	Premier semestre de 1966	Premier semestre de 1967
France	372,6	403,7
U.E.B.L.	113,5	135,9
Pays-Bas	135,1	161,8
Allemagne (R.F.)	591,1	725,5
Italie	439,2	534,8
C.E.E.	1.651,5	1.961,7

(1) Source: Office statistique de la C.E.E.

b) *La balance commerciale entre la C.E.E., l'U.R.S.S. et les autres pays d'Europe orientale (en millions de dollars)*

	U.R.S.S.		Démocraties populaires		Total	
	Premier semestre		Premier semestre		Premier semestre	
	1966	1967	1966	1967	1966	1967
Importations vers la C.E.E.	336,4	363,1	512,5	540,8	848,9	903,9
Exportations de la C.E.E.	166,1	299,8	636,5	758,0	802,6	1.057,8
Solde	-170,3	-63,3	+124,0	+217,2	-46,3	+153,9
Total des échanges	502,5	662,9	1.149,0	1.298,8	1.651,5	1.961,7

c) *Les échanges entre la C.E.E. et la zone soviétique d'occupation en Allemagne (en millions de dollars)*

Positions C.S.T.		C.E.E.		France		U.E.B.L.		Pays-Bas		Italie	
		1966	1967	1966	1967	1966	1967	1966	1967	1966	1967
	<i>Importations</i>	50,1	61,5	11,6	13,8	12,3	14,1	15,1	16,4	11,1	17,2
	globales en provenance de la zone soviétique d'occupation dont :										
0+1	Produits alimentaires, boissons et tabacs	10,7	19,4	4,3	6,2	1,8	3,4	0,7	0,7	3,9	9,1
3	Produits énergétiques	1,6	2,5	0,3	0,3	0,8	1,7	0,1	0,1	0,4	0,4
2+4	Matières premières	—	5,9	—	0,7	—	1,2	—	2,3	—	1,7
5	Produits chimiques	5,6	6,7	0,6	0,6	1,7	1,6	2,0	2,7	1,3	1,8
7	Machines et véhicules	10,0	10,0	3,1	3,6	1,7	1,3	4,3	3,6	0,9	1,5
6+8	Autres produits transformés	17,7	16,5	2,5	2,2	5,5	4,9	6,2	6,7	3,5	2,7
	<i>Exportations</i>	77,5	66,4	46,0	17,8	9,6	10,7	12,0	26,6	9,9	11,3
	globales vers la zone soviétique d'occupation, dont :										
0+1	Produits alimentaires, boissons et tabacs	34,8	7,8	28,1	1,2	1,5	—	1,9	2,7	3,3	3,9
3	Produits énergétiques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2+4	Matières premières	4,9	6,3	1,9	1,0	1,3	2,0	1,5	3,1	0,2	0,2
5	Produits chimiques	2,5	3,2	0,6	0,8	—	0,1	0,8	1,0	1,1	1,3
7	Machines et véhicules	15,4	33,9	5,2	10,5	3,2	4,1	4,8	16,4	2,2	2,9
6+8	Autres produits transformés	19,8	14,9	10,1	4,3	3,5	4,2	3,0	3,4	3,2	3,0

SERVICE DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

4372/2/68/2