

LE COMECON

488,5

FICHES DOCUMENTAIRES EUROPEENNES

156

Le Conseil d'Aide Economique Mutuelle (C.A.E.M.) plus connu sous sa désignation anglaise de COMECON fut créé le 25 Janvier 1949, à la suite d'une conférence économique tenue à Moscou entre des représentants de l'U.R.S.S., de la Pologne, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie, de la Bulgarie et de la Roumanie. Le but était d'abord de donner un cadre institutionnel aux échanges entre pays socialistes d'Europe Orientale et ensuite de coordonner les planifications internes de ces pays, tout en visant à une intégration des économies nationales.

Après l'adhésion presque immédiate de l'Albanie (Février 1949) et de la République démocratique allemande (1950), furent admis comme observateurs, la Yougoslavie (1955), la Mongolie, la Chine, la République démocratique de Corée et la République démocratique du Viet-Nam. Cependant, l'évolution générale des rapports entre pays communistes conduisit l'Albanie dès 1961 à se retirer de facto de l'organisation ; la Chine, la Corée et le Viet-Nam s'abstenaient de participer aux réunions du Conseil. Par contre, la Mongolie devenait en 1962 membre à part entière de l'organisation, la Yougoslavie d'observatrice prenait le statut par un accord conclu avec le COMECON le 17 Septembre 1964, d'Etat « associé ».

I. — LA STRUCTURE DU COMECON

Jusqu'en 1959, le COMECON reposait sur un ensemble d'accords conclus entre les pays membres sur les buts, les principes et l'organisation de l'institution. L'élaboration de la Charte du Conseil d'Entraide économique dura plusieurs années et le texte signé le 14 Décembre 1959 entra en vigueur le 14 Avril 1960.

La Charte dispose dans son article 1^{er} : « le Conseil d'Entraide économique a pour but de contribuer, par la voie de l'union et de la coordination des efforts des pays membres du Conseil ,au développement équilibré de l'économie, à l'accélération du progrès économique et technique dans ces pays au relèvement du niveau d'industrialisation des pays dotés de l'industrie la moins développée, à l'accroissement continu de la productivité du travail et à l'essor constant du bien-être des pays membres du Conseil ».

L'activité du Conseil doit respecter strictement les principes « de l'égalité absolue des droits, du respect de la souveraineté et des intérêts nationaux, du profit mutuel et de l'entraide amicale ». Il faut observer que juridiquement les actes du Conseil d'entraide économique (« recommandations » et « décisions » art. 4 de la Charte) ne sont obligatoires pour les pays membres qu'à la condition de l'accord des pays intéressés. Ce principe de souveraineté nationale ainsi exprimé peut être considéré comme un obstacle au développement de la coordination des plans entre les divers pays. La Roumanie, par exemple, en 1964 a invoqué ce principe contre une évolution du COMECON vers la supranationalité. Mais la position dominante de l'U.R.S.S. renforcée par le fait que le siège du Conseil est à Moscou, lui permet sinon en droit, du moins en fait de susciter et de conduire des actions de coordination.

II. — LES ORGANES DU COMECON

Actuellement, le COMECON comprend les organes suivants :

- La « session » (assemblée générale) du Conseil d'entraide économique ;
- Le Comité exécutif créé en 1962 ;
- Les commissions permanentes ;
- Le Secrétariat.

Il faut, en outre, faire état d'organes qui formellement ne dépendent pas du COMECON mais dont l'activité lui sont connexes, et qui ont des fonctions importantes dans les relations économiques entre les Etats socialistes.

a) La session du Conseil

C'est aux termes de l'article 6 de la Charte, l'organe supérieur du COMECON. Elle a compétence pour discuter toutes les questions du ressort du Conseil et adopter des recommandations ou décisions. Les recommandations sont prises sur les questions relatives à la coopération économique, technique et scientifique; ces recommandations sont appliquées par les pays membres, par décisions de leurs gouvernements ou organes compétents. Les décisions sont adoptées dans le domaine des questions d'organisation et de procédure; elles entrent en vigueur normalement dès la signature du procès-verbal correspondant.

Le rapport d'activité du Conseil rédigé par le Secrétariat lui est également soumis.

La Session du Conseil se compose de délégations de tous les Etats membres qui se réunissent au moins une fois par an à tour de rôle dans les capitales des pays membres.

b) Le Comité exécutif

Créé en 1962, second organe du COMECON, il est composé des représentants des pays-membres et se réunit au moins une fois tous les deux mois ce qui lui donne une fonction de direction, alors que la Session a une fonction de conception. Le Conseil exécute toutes les décisions de la Session et dirige l'ensemble des travaux portant sur la coordination des plans, la spécialisation et la coopération des pays membres, l'élaboration d'une division rationnelle du travail; il coordonne l'activité du COMECON. Il crée tous les organes dont la nécessité lui apparaît et peut prendre des recommandations et des décisions.

c) Les Commissions permanentes :

Elles sont créées par la Session du Conseil pour étudier des questions spécialisées et préparer dans les diverses branches de l'économie les décisions et les recommandations que les organes supérieurs sont amenés à prendre. Elle peuvent être réparties en deux catégories : commissions économiques générales et commissions sectorielles. A la première catégorie se rattachent les commissions pour les questions économiques, la standardisation, la statistique, les problèmes financiers et monétaires, la coordination de la recherche scientifique.

Parmi les commissions permanentes de la seconde catégorie, on peut citer celles pour l'énergie électrique, pour l'agriculture, pour le commerce extérieur, etc...

d) Le Secrétariat :

Il exerce les fonctions généralement attribuées à ce type d'organe : il assure l'exécution courante des décisions du COMECON, prépare les sessions et réunions des différents organes à activité périodique et présente à la session ordinaire un rapport sur l'activité du Conseil. Le Secrétaire est le fonctionnaire le plus élevé du COMECON qu'il représente devant les organisations des pays membres du Conseil et les autres organisations internationales.

● Les organes connexes

Le Conseil d'entraide économique a été conduit à créer des organisations internationales spécialisées, formellement non dépendantes du COMECON, en fait contrôlées par celui-ci, notamment grâce à l'existence des commissions permanentes.

a) La Banque internationale de coopération économique (B.I.C.E.) :

La création de cet organisme non prévu par les statuts a été inspiré par l'obligation de mettre sur pied un système de règlements multilatéraux (en roubles transférables), alors que l'on jetait les

bases de la division socialiste internationale du travail. Son siège est à Moscou, elle est dirigée par un Conseil où chaque pays membre a une voix quelle que soit l'importance de sa contribution au capital.

b) Des organes « ad hoc » pour assurer la coopération des pays socialistes

Chargés d'opérations déterminées ou compétents pour des branches particulières, ils ont été constitués ou ont développé leurs activités surtout après 1962, date marquante dans l'évolution du COMECON vers une coordination plus étroite des politiques économiques.

Si l'on met à part l'**Institut Commun pour la Recherche Nucléaire**, créé en 1956, les plus importants sont :

1°) Dans le domaine de la production :

L'organisation internationale pour la programmation concertée de la production des produits sidérurgiques (Inter-métal) a été créée par un accord signé en 1964 entre la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Cet organisme a été institué pour rationaliser les échanges et l'emploi des divers types de laminés.

Les nécessités de la coopération dans le domaine de la distribution d'énergie et de combustible ont donné naissance à deux organisations :

— La Direction centrale de dispatching **des systèmes énergétiques unifiés des pays socialistes** qui gèrent les lignes de transport d'énergie électrique à haute tension, et :

— L'oléoduc « Amitié », fruit de la coopération de l'U.R.S.S., de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la R.D.A., et de la Hongrie.

2°) Dans le domaine des transports :

On trouve ici deux organisations dont la seconde dépasse d'ailleurs le cadre du COMECON :

— L'**organisation internationale de coopération ferroviaire** unifie les règles de transport, les tarifs...

— La **Commission du Danube** qui comprend tous les pays socialistes riverains plus la R.D.A. comme observateur et l'Autriche comme membre de droit. Outre différents projets coopératifs internationaux, sont en cours des études pour l'utilisation « complexe » du Danube.

III. — LES FONCTIONS ET ACTIVITES DU COMECON

Le but premier du COMECON était de favoriser les échanges entre pays membres de l'organisation. Du point de vue quantitatif, l'activité du COMECON peut sans doute être considérée comme une réussite : de 1951 à 1967, le volume des échanges mutuels s'est accru de 10 % par an en moyenne ; plus de 60 % du volume total du commerce

extérieur sont représentés par des échanges à l'intérieur du bloc. Mais l'organisation des échanges, la fixation des prix, le mécanisme des règlements posent de nombreux problèmes non encore résolus.

Depuis 1962, le COMECON a fixé comme objectif la coordination des plans économiques nationaux et la création d'une véritable planification internationale fondée sur la « division socialiste internationale du travail » dont les « Principes » ont été adoptés par la XVI^e session du Conseil d'entraide économique tenue les 6-7 Juin 1962. Sur ces bases s'est instituée la coopération entre les pays pour un développement harmonisé dans leurs économies; la spécialisation des productions dans certains domaines a été poussée assez loin; différentes formes d'entraide (par le crédit, l'assistance) ont été organisées.

IV. — LE COMMERCE EXTERIEUR ENTRE LES PAYS DU COMECON

Avant l'existence du COMECON le commerce entre les pays socialistes d'Europe était extrêmement réduit : ces pays eux-mêmes traversaient d'ailleurs tous une période de reconstruction et de redressement économique après la guerre et la révolution socialiste.

En 1957, se place le premier test de l'efficacité d'une politique de commerce extérieur liée à la coordination des planifications internes. La Pologne avait reçu pour mission dans le cadre des projets de spécialisation de devenir le principal fournisseur de charbon des pays du COMECON. Or, à la fin de 1956 et au début de 1957, la Pologne réduisit ses fournitures de charbon en raison de difficultés internes, ce qui risquait de compromettre l'équilibre économique d'autres pays et l'U.R.S.S. ne pouvait se substituer à la Pologne pour les fournitures prévues que dans une mesure assez faible. Aussi, en Juin 1957, la VIII^e session du Conseil du COMECON décida de prendre les mesures propres à augmenter la production de charbon polonais afin de pouvoir en assurer l'exportation : participation des autres pays membres au financement et à la construction de charbonnages en Pologne même.

L'année 1958 fut marquée par l'adoption de plusieurs mesures institutionnelles importantes pour l'organisation du Commerce extérieur :

— Décision d'adopter les prix mondiaux comme base des échanges intra-bloc ;

— Adoption des conditions générales de livraison de marchandises entre les organisations de commerce extérieur des pays membres du COMECON, créant un droit commercial international uniforme pour ces pays ;

— Signature d'un accord de « clearing » multilatéral qui ne devait pas avoir dans l'immédiat une grande partie pratique, mais préfigurait l'accord de 1963 et la création de la Banque du COMECON en 1964.

A partir de cette date, les échanges extérieurs furent placés sous la dépendance croissante des accords de spécialisation. Et, pour situer les échanges extérieurs sur une base réellement multilatérale, il fallait enfin organiser un système multilatéral des règlements ce qui fut réalisé en Octobre 1963.

On pourrait penser que la détermination des marchandises à échanger résulte des recommandations prises par ailleurs dans le cadre du COMECON pour la spécialisation et la coopération.

Tel est le principe.

Mais si l'on examine la **planification du commerce extérieur**, dans les pays socialistes, il apparaît nettement que ce principe est bien imparfaitement appliqué. Le commerce extérieur est avant tout conçu comme un moyen d'obtenir les produits d'importation essentiels.

On notera les deux traits principaux de ce commerce dans les pays socialistes :

● Tous ces pays ont institué le monopole d'Etat du commerce extérieur. Celui-ci est appliqué en U.R.S.S. par des unions qui assurent pour un groupe déterminé de produits toutes les fonctions d'exportation et d'importation. La plus connue est sans doute « Intourist » par laquelle doivent passer tous les touristes étrangers venant en U.R.S.S.

● Le plan du commerce extérieur demeure une subdivision du plan économique général.

Mais, il reste que dans l'organisation des échanges entre pays membres du COMECON, c'est bien la souveraineté nationale qui l'emporte ; le COMECON n'étant pas une autorité supranationale ne peut imposer des accords de commerce qui iraient à l'encontre du monopole du commerce extérieur de ces pays.

Quant aux prix pratiqués pour ces échanges, le problème est de savoir s'ils advantagent l'Union Soviétique. Pendant les dix premières années de l'existence du COMECON, il est à peu près certain que cette discrimination était effectuée. Pour la période actuelle le jugement doit être plus nuancé :

L'U.R.S.S. pratique, fréquemment des prix de dumping à l'égard des pays de l'Ouest, mais les pays socialistes aussi. Et de plus, de nombreux produits sont vendus uniquement à l'intérieur du bloc socialiste.

V. — LA COORDINATION DES PLANS DANS LE COMECON

C'est un des buts que s'est assigné le COMECON en 1962, objectif d'ailleurs raisonnable puisque l'on peut relever trois éléments le justifiant : l'unité géographique du bloc socialiste, l'identité de système économique et une base idéologique commune.

La coordination des plans entre pays socialistes a reçu une définition officielle dans « les principes fondamentaux de la division socialiste internationale du travail » de 1962. Désormais, les projets de plans ne se font plus isolément, mais collectivement en harmonie avec les plans des autres pays. L'approbation des instances gouvernementales n'intervient qu'après ce travail en commun. Les plans d'investissements nationaux sont également harmonisés en tenant compte pour chaque pays du revenu national global, du stade de développement atteint par l'agriculture et l'industrie, du taux d'expansion prévu pour l'avenir.

CONCLUSION :

Dans tous les domaines que nous avons abordés, la simple coordination paraît encore bien limitée entre les pays du COMECON. Très rarement on trouve des exemples de politiques concertées ; quant aux institutions, elles n'ont jamais le caractère de supranationalité.

L'intégration socialiste reste le but du COMECON ; but mal défini puisque, en ce domaine, deux conceptions peuvent s'opposer, l'intégration des marchés et celle de la production. Selon la première, il s'agirait de transformer le COMECON en véritable Marché Commun des pays socialistes. Le COMECON l'est déjà en principe. L'interpénétration effective des économies socialistes est grande, puisque plus de 60 % du volume total du commerce extérieur de ces pays représentent des échanges mutuels.

Si l'intégration des marchés est difficile, celle des activités économiques dans leur ensemble paraît encore beaucoup plus hypothétique. Il s'agit en effet d'arriver à une véritable assimilation des économies ; l'intégration serait ainsi le stade final de la coordination des plans. Mais, cela ne risque-t-il pas d'accentuer les inégalités initiales de développement et de structure des pays participants ? Or, l'un des objectifs du COMECON reste le rapprochement des niveaux de développement des pays membres.

Juin 1971.

N.D.R. Les relations de la Communauté avec le COMECON seront étudiées prochainement dans une fiche consacrée à l'ensemble des relations avec l'Europe de l'Est, qui constituera une mise à jour de la fiche 44 parue en 1964.

**PART DES DIFFERENTS ETATS DANS
LE COMMERCE EXTERIEUR DE L'U.R.S.S.
EN 1968.**

