

Fernand Baudhuin, Benelux et Marché commun (1957)

Légende: En juillet 1957, l'économiste Fernand Baudhuin, professeur à l'Université catholique de Louvain, dresse un bilan de la coopération Benelux en la comparant aux enjeux de la future Communauté économique européenne (CEE).

Source: Revue générale belge. Juillet 1957. Bruxelles. "Benelux et Marché commun ", auteur:Baudhuin, Fernand , p. 32-39.

Copyright: (c) Revue Générale Belge

URL:

http://www.cvce.eu/obj/fernand_baudhuin_benelux_et_marche_commun_1957-fr-1bc81080-4f6d-422d-ae22-0ef87a276879.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Fernand Baudhuin, *Benelux et Marché commun*

Le congrès que vient de tenir à Maastricht, les 15 et 16 juin, le comité de rapprochement Benelux a été dominé par deux préoccupations. La première a été de faire le point et de voir si l'œuvre accomplie avait réalisé des progrès au cours des derniers temps. La seconde fut celle du rapport entre le Marché commun et Benelux : sans aller jusqu'à être inquiets, les partisans de ce dernier estiment que le problème se pose et qu'il doit être étudié.

Tout d'abord donc, ces rencontres ont permis d'établir une sorte de bilan des réalisations du Benelux. Dans l'ensemble, ce tableau est satisfaisant. Sans doute cette satisfaction émanent-elle de gens convaincus d'avance, c'est-à-dire d'« unionistes » patentés, mais cependant, il est déjà significatif que ces partisans satisfaits aient pu tenir un congrès impressionnant, alors que généralement seuls les protestataires aiment se réunir.

Cependant, l'Union économique belgo-néerlando-luxembourgeoise demeure encore inachevée, le fait est évident. Les membres du congrès ont exprimé le désir de voir l'œuvre complétée, mais ils l'ont fait en termes exempts de véhémence, car les obstacles qui doivent encore être surmontés sont d'importance majeure.

Parmi les réalisations, le fait dominant est la constitution d'une union douanière, qui agit incontestablement au profit des trois parties. Il n'est pas douteux que les pays en cause fonctionnent actuellement comme une seule unité économique, et que leurs relations commerciales se sont intensifiées. Les chiffres sont d'ailleurs parlants : avant la guerre, les Pays-Bas dirigeaient vers la Belgique et le Luxembourg 10 % de leurs exportations totales, alors qu'en 1957 ils atteignent 14 %. Le progrès est encore plus important pour l'Union belgo-luxembourgeoise, dont l'exportation vers la Hollande est passée de 13 à 22 %.

Les fruits de cette intensification des échanges sont évidemment l'extension des débouchés, la possibilité des fabrications en plus grande série, et la localisation optima des entreprises. Il n'est pas possible de chiffrer ce que représentent ces avantages, mais ils sont réels, et ils confirment certainement les espoirs que l'on a mis dans la création d'un territoire douanier commun.

Un second fait doit être noté : les frictions graves qui ont apparu en 1953 semblent aujourd'hui sinon entièrement éliminées, du moins fortement réduites. On sait que ces difficultés ont semblé alors mettre en danger l'existence même du Benelux, en raison de la crise survenue dans un certain nombre d'industries secondaires, mais que l'on ne pouvait sacrifier, semblait-il. C'était surtout grave dans certaines branches textiles et dans la chaussure.

La raison fondamentale en était la différenciation des salaires, qui étant supérieurs de 50 % en Belgique à ce qu'ils étaient en Hollande, ce qui créait des conditions de concurrence absolument intolérables. La plus haute productivité atteinte en Belgique pouvait dans beaucoup de cas parer à cette inégalité, mais cependant celle-ci devint excessive dans certaines industries où l'intervention des salaires dans les frais de production est particulièrement élevée.

Ce qui avait fait la gravité de la crise de 1953, c'est qu'à ce moment l'économie mondiale subissait une sorte de crise mineure, après la résorption de l'agitation que les événements de Corée avaient provoquée. Dès lors, certaines industries hollandaises cherchant des débouchés, portèrent leur effort sur la Belgique, où elles offrirent des marchandises à des conditions impraticables par les producteurs belges. Cette circonstance donnait à la différenciation des salaires une importance redoutable.

Que s'est-il passé ensuite ? Tout d'abord, la dépression a cessé, de telle sorte que les producteurs hollandais ont été moins désireux de vendre à tout prix sur le marché belge. D'autre part, du côté belge, on a laissé disparaître certaines industries. Des protocoles conclus entre producteurs et sanctionnés par les gouvernements ont soulagé certains secteurs, mais cependant ils n'ont pas permis de sauver toutes les branches qui étaient en danger.

En tout cas, il ne semble pas que les inégalités de salaires entraînent encore à l'heure présente une

concurrence anormalement forte de la part de la Hollande, de telle sorte que l'on peut admettre qu'a disparu cette cause de difficultés, voire même ce risque d'échec total.

Une troisième constatation favorable peut être faite : Benelux fonctionne automatiquement, dans le cadre des réactions spontanées de l'économie de marché. Non seulement il n'a pas été nécessaire de créer une administration complexe, dans le genre de celle de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, mais on a pu espacer les réunions interministérielles elles-mêmes, qui avaient été rendues nécessaires antérieurement en raison de difficultés financières ou commerciales. La seule préoccupation des gouvernements est actuellement d'établir un traité définitif, qui sans apporter des éléments réellement nouveaux, coordonnera les dispositions éparses dans un certain nombre d'accords et de protocoles.

On aurait donc tort de déduire du fait qu'on ne parle plus guère du Benelux, que celui-ci ne fonctionne pas d'une façon satisfaisante. Au contraire, il faut se rappeler que les peuples heureux n'ont pas d'histoire, et que cette absence de manifestations publiques est un excellent indice. C'est du reste de la même façon que fonctionne l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Celle-ci comporte des organes qui opèrent dans le silence, et semble-t-il, au ralenti. Les questions qui ont exigé des négociations ont toujours été extrêmement rares, et l'on n'en a plus signalé depuis assez longtemps.

Cependant, à côté des constatations positives, les partisans de Benelux ont dû aligner un certain nombre de déceptions. La principale concerne l'agriculture, pour laquelle l'union douanière ne fonctionne que très imparfaitement. Il y a d'une part des contingentements, c'est-à-dire des limitations aux importations hollandaises; d'autre part, la Belgique n'admet pas que certains produits comme le beurre soient importés au-dessous de certains prix déterminés. Lorsqu'un écart existe, il donne lieu à un prélèvement dont le rendement est partagé entre les trois pays.

Notons cependant que les gouvernements ont prévu, par le protocole du 3 mai 1955, que l'union douanière sortirait ses effets intégraux pour l'agriculture dans sept ans. D'ici-là, on supposait que les conditions de production et de concurrence se seraient harmonisées. Mais deux années se sont écoulées depuis lors, et l'on constate qu'aucun progrès n'a été fait en ce sens.

Selon nous, ceci ne constitue cependant qu'une déception mineure. D'une part, l'agriculture tout en étant importante, l'est moins que l'industrie, même dans la structure hollandaise. D'autre part, nous croyons que l'harmonisation ne postule aucune réforme de structure ou de technique. La question de la productivité ne se pose pas, la Belgique à cet égard n'est pas ou n'est plus en retard sur la Hollande. Celui qu'elle avait jadis en ce qui concerne les produits d'élevage est actuellement récupéré.

Si les prix de revient agricoles sont encore nettement plus élevés en Belgique, il faut en trouver la cause ailleurs. Elle réside dans la différence des rémunérations existant entre la Belgique et la Hollande. Nous ne parlerons pas des salariés, qui sont peu importants dans l'agriculture, mais les exploitants belges et hollandais ont un train dévie nettement différent. Celui du producteur agricole belge est supérieur, d'un tiers probablement, à celui de son collègue hollandais. Il tient le raisonnement valable que voici : la Belgique ayant dans l'ensemble un niveau de vie plus élevé, il n'y a pas de raison pour que les agriculteurs n'en bénéficient pas.

Dès lors, la seule façon de niveler les coûts de production, c'est, pour la Hollande, de relever ses rémunérations et son niveau de vie. L'évolution est en cours, trop lentement à nos yeux, mais d'une manière cependant certaine. La Hollande n'a pas de raison durable de connaître un niveau inférieur à celui de la Belgique, alors que traditionnellement elle a été au-dessus. Cette évolution se fera sans doute spontanément, sous l'influence des bonis de la balance commerciale et du progrès économique du pays. Ce jour-là, l'agriculture hollandaise aura les mêmes éléments de coût de production que l'agriculture belge, et les conditions de concurrence seront ainsi normalisées. Le Benelux pourra alors être étendu à l'agriculture, sans autre protocole ou accord, si ce n'est peut-être pour des points de détail.

Une autre déception a été celle de l'absence d'unification des politiques économiques et sociales. Le protocole de La Haye du 24 juillet 1953 admettait l'opportunité d'une telle unification, qui personnellement

ne nous paraît pas s'imposer. Certes, sur le plan de la théorie, et par amour de solutions cartésiennes, on peut souhaiter une telle harmonisation. Mais en fait, il n'y a là aucun avantage réel, et au surplus, on se heurte à une impossibilité pratique. On ne voit pas comment on pourrait empêcher les salaires directs ou indirects de monter dans un pays qui bénéficie d'une prospérité plus grande, soit en raison d'un effort plus soutenu, soit en raison de particularités de son économie. Le fait que la Belgique est en partie centrée sur l'industrie sidérurgique, et le Grand-Duché de Luxembourg plus encore, doit nécessairement se traduire dans les faits.

Il faut aussi admettre que le tempérament national peut se refléter dans l'attitude des syndicats ouvriers. On ne conçoit pas, notamment, que les syndicats belges aient pu conserver le conformisme, voire la passivité, qu'ont manifestés les syndicats hollandais depuis la fin de la guerre.

En ce qui concerne les relations commerciales, certaines constatations un peu décevantes ont été faites à Maestricht. D'après M. L. Sermon, les trois économies nationales restent assez étroitement cloisonnées, malgré la suppression des droits d'entrée et des restrictions quantitatives. L'industrie hollandaise n'exporte encore en Belgique que 6 % de ce qu'elle vend en Hollande; l'industrie belgo-luxembourgeoise ne vend aux Pays-Bas que 11 % de ce qu'elle vend en Belgique et au Luxembourg. Le progrès de ce pourcentage est extrêmement lent a dit le rapporteur, et il y a eu même recul en 1957 pour les ventes des Pays-Bas en Belgique.

Si l'on se réfère à 1948, qui marque le début de l'union douanière, le progrès est en effet faible ou même nul. Toutefois, selon nous, il faut se rappeler que 1948 était une année très spéciale. La Belgique produisait alors des produits très rares. Il était tout naturel que la Hollande s'adresse chez nous, dans cette économie de pénurie. Ceci était moins marqué dans le sens Hollande-Belgique, mais néanmoins nous étions heureux de trouver en Hollande certains produits alimentaires. Par conséquent, on ne peut partir de cette situation, nettement anormale, pour apprécier l'évolution qui s'est produite depuis 1948.

Derrière les statistiques, il y a les faits. Et même s'ils ne se laissent pas traduire nettement en chiffres, ils ont leur valeur. Ces faits, c'est une interprétation commerciale qui, sans être complète, est néanmoins poussée fort loin, comme le montre le trafic des camions hollandais sur les routes belges, et des camions belges sur les routes hollandaises. L'industrie hollandaise de la construction a trouvé en Belgique des débouchés forts importants, et d'ailleurs fort appréciés, pour les produits standardisés qu'elle a été à même de produire, grâce à la politique de construction en série inaugurée en Hollande.

Dans l'industrie textile, il y a eu également un accroissement des échanges de produits spécialisés. Du côté belge, les industriels sont extrêmement satisfaits, et ils comptent parmi les plus ardents défenseurs du Benelux. Du côté hollandais, on est heureux du fait que la Belgique s'est montrée réceptive à certaines fabrications en grandes séries, notamment en vêtements de dames.

Au total donc, le Benelux est une réussite, aux trois-quarts sinon aux neuf-dixièmes. En ce qui nous concerne, nous avons toujours pensé que l'essentiel était une union douanière plutôt qu'une union économique, beaucoup plus difficilement réalisable et beaucoup plus fragile. Cette union est réalisée en grande partie, à l'exception de l'agriculture, et celle-ci, on vient de le voir, pourra cesser de devoir être laissée à l'écart dès que les conditions de vie en Hollande seront à peu près équivalentes à celles de la Belgique.

Mais il reste à voir les incidences que Benelux va ressentir par la réalisation du Marché commun qui doit, si les espoirs se matérialisent, grouper en un seul territoire douanier et économique, les six pays de la petite Europe : Allemagne, Belgique, France, Hollande, Italie, Luxembourg.

Sur beaucoup de points, le Marché commun va sensiblement plus loin que le Benelux. Il prévoit en effet non seulement l'unification douanière et une harmonisation économique ou sociale, mais aussi des dispositions communes, de nature supranationale. C'est ainsi que la question du dumping, celle des cartels industriels et enfin celle des territoires d'outre-mer, ont reçu des solutions précises. Le tout est assorti d'un certain nombre de clauses prévoyant la création de Fonds alimentés par des prestations communes et destinés à supporter les charges financières devant, selon les rédacteurs du traité, résulter de la création du Marché commun.

Si en ces domaines le Marché commun va beaucoup plus loin, et s'il force notamment à prévoir la création d'une vaste administration, à d'autres égards il a été beaucoup plus timide. Notamment, au point de vue monétaire, il s'est abstenu d'intervenir non seulement dans la politique fondamentale de chacun des pays, mais également dans les règlements financiers. On n'y trouve aucune trace de la nécessité de choisir des parités monétaires adéquates, pour permettre le bon fonctionnement du Marché commun. Le fait que la France a une monnaie nettement surévaluée l'empêche de se conformer au programme élaboré et l'oblige à demander l'insertion de clauses de sauvegarde qui sont contraires à l'idée de Marché commun.

D'autre part, le Marché commun ne comporte pas jusqu'ici la liberté du marché des capitaux. Or, ceci est essentiel, au bon fonctionnement d'une union de ce genre. On y supplée par une intervention de plusieurs Fonds, étatiques et dirigistes, dont l'efficacité sera probablement beaucoup moindre que ce qu'eût assuré le fonctionnement normal du mouvement des capitaux. A cet égard, le Benelux est donc nettement en avance.

On comprend donc que les congressistes du Benelux n'aient pas été désireux de sacrifier délibérément ce qui avait été obtenu, et d'adopter purement et simplement la solution du Marché commun.

Il y a également la question des délais. Le Benelux, si incomplet qu'il soit, a un avantage qui est non seulement d'exister, mais aussi de donner des résultats positifs, alors que le Marché commun n'est encore qu'une espérance, soumise à un certain nombre d'incertitudes ou d'aléas. « Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », c'est évident.

D'autre part, même si le Marché commun se réalise mathématiquement selon le plan arrêté par ses promoteurs, il prendra du temps, puisque ce n'est, dans l'hypothèse optima, qu'au bout de douze ans, que les droits de douane et les restrictions quantitatives seront entièrement supprimés. D'ici douze ans, bien des choses peuvent se passer, et il n'y a pas de raison d'abandonner quoi que ce soit des résultats déjà acquis par Benelux.

Il y a d'ailleurs un précédent à la coexistence de deux unions. L'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) existe toujours, et elle fonctionne à l'intérieur du Benelux, selon le régime déterminé par le traité de 1921. On n'a pas envisagé de la supprimer lorsque le Benelux a été réalisé. A certains égards, il va également plus loin que Benelux, par exemple au point de vue monétaire, puisque la politique est ici entièrement commune, sous la haute direction des autorités belges. Il y a également communauté de recettes douanières et de certaines accises, qui n'existent pas encore et qui n'existeront peut-être jamais dans le système du Benelux. Par conséquent, l'un ne nuit pas à l'autre; on voit plutôt que l'un complète l'autre.

Ainsi donc, il ne semble pas que l'on ait fait œuvre vaine, en réalisant le Benelux au prix de graves difficultés imputables à des circonstances extérieures, indépendantes du principe même. Et ce serait une grave erreur de ne pas tirer de Benelux tout ce que l'on peut, et de le considérer comme quelque chose de peu d'utilité, même en cas de réussite du Marché commun.

Fernand BAUDHUIN