

Problèmes posés pour les échanges commerciaux par les accords de coopération économique et industrielle (Bruxelles, 28 avril 1972)

Légende: Working document drafted in Brussels by the Commission of the European Communities on 28 April 1972.

The document discusses the benefits and the issues that derive from the East–West economic and industrial cooperation agreements.

Source: Commission des Communautés Européennes. Document de Travail. Problèmes posés pour les échanges commerciaux par les accords de coopération économique et industrielle, SEC (72) 1582. Historical Archives of the European Union 2013, Villa Salviati – via Bolognese 156, I-50139 Firenze – Italy, A.H.C.E. Emile Noël Dossier No 73, 9 p.

Copyright: Archives historiques de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/problemes_poses_pour_les_echanges_commerciaux_par_les_accords_de_cooperation_economique_et_industrielle_bruelles_28_avril_1972-fr-a27f9dd9-658c-4315-8bb2-eeacd86973d6.html

Date de dernière mise à jour: 09/12/2013

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC(72) 1582

Bruxelles, le 28 avril 1972

Confidentiel

*System Hoferbach
Linfan
L. S. V. ?
Document de travail*

Problèmes posés pour les échanges commerciaux par
les accords de coopération économique et industrielle

I. Introduction

A. La coopération économique et industrielle constitue indéniablement une des formes les plus nouvelles et les plus prometteuses des relations économiques entre l'Est et l'Ouest. Pour nombre de raisons politiques, économiques et techniques, ce mode de relations trouve non seulement l'appui des autorités officielles, mais suscite l'intérêt des entreprises qui s'efforcent, par ce biais, de surmonter certains des obstacles et limites auxquels se heurte le commerce Est-Ouest sous sa forme traditionnelle.

En effet, les entreprises de l'Est et de l'Ouest essaient, par le biais de la coopération,

1. de pallier: a) la pénurie chronique des devises, éprouvée par les pays de l'Est (d'où l'attrait des remboursements en marchandises);

b) les déficiences de l'organisation de vente des pays orientaux (d'où une coopération qui peut aller jusqu'à la mise au service de l'entreprise orientale, de l'organisation de vente de la société occidentale);

c) la structure insuffisamment diversifiée des exportations orientales.

- 2 -

2. de profiter davantage des possibilités de la division internationale du travail dans les limites découlant de la différence des systèmes économiques (afin de bénéficier de la différence - du coût de la main-d'oeuvre - du coût de certaines matières premières)

de réaliser des économies d'échelle, d'économiser du R.D. ou de le répartir sur une plus grande production d'effectuer une spécialisation qui ne se transforme pas en une forme juridique de "fusion" de participation au capital, ou de création de filiales

3. d'assurer une continuité des échanges, ce qui n'a été concevable que grâce à la détente politique;

4. de faciliter la prospection commerciale et d'établir des contacts plus étroits et suivis entre les entreprises, ce qui à son tour se répercute favorablement sur les échanges;

5. de combler par ce processus (ceci étant essentiellement un des objectifs des pays de l'Est) le retard technologique et d'acquérir ainsi le know-how de la façon la plus efficace et, sans doute, la plus économique.

La coopération apparaît donc comme un processus économique comportant un accord entre entreprises qui va au-delà de la simple vente ou achat de biens ou de services contre de l'argent - ou des formes primitives de troc - et qui peut notamment inclure: des opérations qui s'équilibrent et s'étendent sur plusieurs années, un potentiel de compensation mutuelle, un transfert de technologies, des économies d'échelle grâce à la spécialisation et des débouchés assurés.

B. La coopération entre l'Est et l'Ouest et les formes qu'elle a prises n'ont pas été prévues, ni par les auteurs du Traité de Rome, ni par ceux de l'Accord général sur les Tarifs et le Commerce.

L'apparition, dans un cadre traditionnel, d'une nouvelle forme de rapports économiques pose toujours un certain nombre de problèmes d'adaptation. Ici, ces problèmes sont encore rendus plus compliqués de par la coexistence de normes traditionnelles, conçues pour des économies de marché, avec des politiques nouvelles issues en premier lieu des

- 3 -

contingents: d'un système d'économie centralement planifiée et où la propriété privée a fait place à une forme de propriété totalement différente.

La coopération ne présente, pour les entreprises, de l'intérêt que dans la mesure où ce processus compliqué permet donc de nouvelles possibilités commerciales, ou rend plus avantageuses, certaines opérations qui n'auraient pas présenté le même intérêt si elles avaient été effectuées dans une forme traditionnelle.

La coopération économique s'étendant sur un processus économique complexe pendant une longue période, la notion d'intérêt doit être évaluée sur l'ensemble des opérations économiques globales et non plus sur une seule transaction commerciale isolée.

Dans ces conditions, les parties en présence, et ceci particulièrement sous la poussée des pays de l'Est, se sont efforcées d'obtenir des autorités publiques occidentales, un régime commercial et financier spécifique, tandis que les autorités des pays de l'Est affirment que les affaires de coopération jouissent d'une priorité de choix, ce qui se traduirait par une étude prioritaire des projets soumis, par un régime prioritaire de licences à l'importation et, sans doute, par un régime spécifique quant aux allocations de devises. Dans le cas de la Hongrie, il semble qu'il existe même un régime tarifaire préférentiel.

Comme tout accord de coopération débouche par vocation même sur un échange de marchandises et débute également par là, il appartient aux instances responsables des politiques commerciales, de définir le régime auquel elles entendent soumettre les produits échangés dans le cadre de tels accords et les projets concrets auxquels ils désirent accorder de tels avantages. En cas contraire, la politique commerciale gouvernementale serait vidée de tout contenu aussi bien en ce qui concerne le régime à l'importation (tarif, libération, clauses de sauve garde) qu'à l'exportation.

Il en résulte que malgré l'absence de toute référence spécifique à la coopération dans le Traité de Rome, seule la politique commerciale commune peut déterminer le régime applicable aux opérations commerciales et financières découlant de la coopération, car sinon, il se créerait une

- 4 -

situation susceptible d'endommager tout l'oeuvre communautaire, en faussant les règles de la concurrence et en créant des courants commerciaux qui échapperaient, par exemple, à la politique tarifaire qui ne peut, par définition, qu'être communautaire, ou à la politique agricole ou industrielle commune (non-application de clauses de sauvegarde etc.). D'autre part, ce régime doit trouver un équivalent dans les pays à commerce d'Etat (où doivent bien souvent encore être définis, soit les règles juridiques d'application des sociétés mixtes, soit les modes de rapatriement vers l'Occident du capital et des bénéfices, soit la quote-part des produits occidentaux dans une construction nouvelle, errigée grâce à une coopération). De plus ce régime doit être d'application uniforme pour l'ensemble de la Communauté donc accordé, le cas échéant, à titre de contrepartie pour des avantages que la Communauté offrirait aux pays de l'Est. Ainsi, les autorités publiques de l'Est et de l'Ouest devaient donc

1. trouver le cadre juridique général à l'intérieur duquel, les entreprises définiront si elles y trouvent leur intérêt, les modalités particulières de contrats précis de coopération;
2. la procédure selon laquelle seraient définis cas par cas, les projets choisis par les entreprises auxquels les avantages du régime commercial particulier de coopération sera accordé.

Le régime traditionnel des importations en provenance des pays de l'Est étant caractérisé par des contingents et des droits de douane, il était prévisible que les protagonistes de la coopération allaient demander que ces deux instruments de la politique commerciale soient éliminés, et c'est d'ailleurs avec l'espoir d'arriver à les éliminer ou à les contourner que certains opérateurs économiques à l'Est et à l'Ouest ont entrepris la coopération.

La présente note cherche à examiner les deux demandes visant l'une à éliminer les restrictions quantitatives et l'autre à créer un régime tarifaire spécifique.

II. Problème des restrictions quantitatives dans le cadre de la coopération

1. Au terme d'une évolution qui a vu les Etats membres d'abord refuser un régime spécial, puis limiter les exceptions, enfin admettre dans un ou plusieurs accords que les livraisons résultant d'opérations de coopération seront réalisées sans restrictions quantitatives, on doit constater que ce régime spécial est devenu la règle (cf. annexe: clauses des accords). Les formules varient dans leur énoncé ("hors contingent", "sans limitation de quantité", "toutes les autorisations nécessaires seront délivrées" ...), mais leur portée est identique. (voir annexes)

L'existence d'un tel régime spécifique n'est pas propre à la Communauté, il a également été admis par d'autres pays européens.

L'évolution est suffisamment récente pour que tous les pays de l'Est n'aient pas encore obtenu le même avantage auprès de tous les Etats membres. La Pologne et la Hongrie bénéficient cependant déjà depuis 1972 de ce régime dans toute la Communauté.

2. La seule limitation à ces importations hors contingents ou libéralisées est que les livraisons soient bien effectuées dans le cadre des opérations de coopération.

La question n'est donc plus actuellement de savoir si un tel régime peut être offert comme concession aux pays de l'Est, mais bien comment mettre sur pied un régime commun en la matière, afin d'éviter que des produits identiques mais importés sous des régimes différents, ne provoquent des distorsions.

Lors des réunions de consultation-coordination effectuées en application du règlement du 16 décembre 1969, il a bien été précisé par les divers Etats membres que ces importations hors contingents feraient l'objet d'un examen cas par cas et seraient signalées. Cette attitude de grande prudence cadrerait avec le caractère exceptionnel

et nouveau du régime. Comme le critère de l'opération de coopération n'est pas clairement défini et diffère d'Etat à Etat, la nécessité de déterminer en commun cas par cas s'impose si l'on veut éviter que l'action des restrictions quantitatives maintenues par les Etats membres, ne soit annulée par des importations effectuées sous le couvert de la coopération.

3. Un tel régime commun et une telle détermination en commun des projets de coopération ne doit nullement viser comme objectif, une limitation des importations ou la remise sous contingents de ces livraisons. Au contraire, un tel régime en étant plus clairement défini et identique pour toute la Communauté, sera d'autant plus volontiers appliqué. De plus, un régime communautaire permettra la libre circulation des marchandises et offrira donc de plus grandes possibilités de commercialisation surtout si l'application éventuelle d'une clause de sauvegarde est gérée en commun et dans des conditions identiques.

Comme par l'existence de l'accord de coopération, l'opérateur occidental est en contact constant avec le partenaire oriental, une action de contrôle sur la formation des prix serait possible de manière à éviter toute désorganisation de marchés. De même, il conviendra de bien définir les preuves de la livraison effectuée dans le cadre d'un accord de coopération (par exemple, importation à effectuer dans la Communauté par la même société que celle qui a livré l'équipement ou le know-how à l'Est, continuité des livraisons dans les deux sens) afin de ne pas favoriser une simple opération de vente d'équipement, dont le remboursement s'effectuerait par des livraisons en nature, ce qui assimilerait la coopération à une primitive opération de troc et fausserait tout le régime à l'importation.

Enfin, il ne devra s'agir que de livraisons effectuées dans le cadre d'accords de coopération, approuvés par les instances responsables des parties à l'Accord Commercial.

Le régime commun implique donc une définition commune de l'opération de coopération, ainsi qu'une application coordonnée de ces règles dans le cadre des accords bilatéraux de coopération à prévoir.

III. Problème de la création d'un régime tarifaire spécifique

1. Si, dans le domaine des restrictions quantitatives, les Etats membres ont, individuellement, adopté des régimes spécifiques et ont finalement, de par la pression des pays de l'Est qui réclamaient, à chaque nouveau négociateur, un peu plus qu'ils n'avaient déjà obtenu du précédent, mis en application un principe général, la situation est tout à fait différente en ce qui concerne le problème tarifaire.

Dans le domaine de la libéralisation, les Etats membres pouvaient encore mener, après consultation, une action autonome et n'étaient liés par aucune disposition internationale. De plus, les autres pays tiers ne subissaient aucune conséquence de l'instauration d'un régime de libération spéciale, car leurs exportations entraient dans la Communauté, sauf exceptions rarissimes, sous le régime de la libération.

2. Tout autre est le problème tarifaire. Non seulement, toute la gestion du Tarif commun ne relève pas de la compétence des Etats individuels, mais de plus, dans ce domaine, il convient de tenir compte des dispositions du GATT et de veiller à ne pas compromettre l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

A ce jour, aucun pays européen n'a consenti à un pays de l'Est, un régime tarifaire spécifique pour les produits de la coopération.

En effet, une telle modification des règles traditionnelles avec des implications pour les échanges avec tous les pays, ne pouvait être prise par un pays quelconque à l'occasion d'une simple négociation bilatérale. Dans les accords bilatéraux, les Etats membres se déclarent tout au plus d'accord pour étudier le problème.

La Commission Economique pour l'Europe a été chargée d'étudier ce problème "en liaison avec les organisations internationales intéressées", mais ses travaux semblent encore être très peu avancés.

3. Dans la mesure où la coopération ne serait qu'une simple opération de trafic de perfectionnement, la législation actuelle procure déjà un certain nombre d'avantages, car une partie des droits de douane ne doivent pas être acquittés lors de l'importation et cela, en fonction des perceptions qui auraient dû être effectuées sur les marchandises exportées, si celles-ci avaient été importées. Il semble, par ailleurs tout indiqué de vérifier dans quelle mesure les différents pays occidentaux ont fait usage de façon différents de cette faculté.

4. Cependant, le problème est différent dans le cadre d'opérations de coopération où l'"exportation" consiste en des biens d'équipement, des pièces de rechange fournies de façon régulière, des licences du know-how de la main-d'oeuvre qualifiée, une partie de recherches effectuées en commun et une mise à la disposition du partenaire oriental d'une organisation de vente.

5. Si, pour des raisons politiques et économiques, les gouvernements de la Communauté désirent encourager la coopération et tenir compte de la demande insistante des pays de l'Est, c'est dans ce domaine que des concessions doivent être effectuées. En effet, les pays de l'Est sont parmi les seuls pays industriels à ne bénéficier d'aucun avantage tarifaire quelconque dans la Communauté (ni membre, ni associé, ni accord préférentiel, ni préférences généralisées). Or, leur capacité concurrentielle déjà très faible pour les produits industriels, rencontre des difficultés supplémentaires après l'élargissement et la signature des divers accords d'association ou préférentiels entre la Communauté et les pays d'Europe comme la Suisse, la Suède, l'Espagne, l'Autriche et la Finlande et les pays de la Méditerranée ou de l'Afrique.

Pour que l'opération de coopération, impliquant l'importation dans la Communauté de produits résultant de cette coopération, vaille la peine d'être entreprise, il faut que ces produits entrent à des conditions qui sont concurrentielles, sans pour autant être dangereuses pour le marché. Dès lors, l'élimination partielle ou totale des droits de douane se trouve posée pour les produits industriels.

.../...

- 9 -

6. Il faut donc souligner que la question s'il convient d'accorder un régime tarifaire particulier aux produits de coopération, question de caractère d'opportunité politique, prime évidemment la question comment le cas échéant mettre sur pied un tel régime spécifique. Cette deuxième question de caractère plutôt technique est relativement facile à résoudre dans la mesure où la prise de position de principe et l'application soient uniforme.

Dans l'hypothèse d'une volonté politique de créer un tel régime spécifique, il conviendra de retenir notamment les éléments de base suivants:

a) il s'agira d'un régime communautaire aussi bien en ce qui concerne les règles générales que le choix des projets individuels à retenir;

b) ce régime devra être conçu de façon que la dérogation nécessaire des Parties Contractantes du GATT (à l'instar de l'accord US-Canada sur les voitures);
/peut être obtenue

c) ce régime devra être appliqué erga omnes dans les mêmes conditions (à savoir entre chaque entité douanière occidentale et chaque pays oriental);

d) il devrait comporter des avantages réciproques et équilibrés pour les livraisons des 2 parties dans exonération des droits et délivrance de devises aussi pour nos exportations);

e) il ne concernera que les produits livrés dans le cadre d'opérations de coopération bien déterminées et approuvées par les autorités des parties en cause.

Les modalités techniques nécessitent des études détaillées où seraient examinées les diverses hypothèses. Celles-ci peuvent porter sur une exonération totale ou partielle. Elles peuvent prendre la forme de contingents tarifaires de nature particulière. Dans tous les cas, il est probable que la solution adoptée par la Communauté sera immédiatement reprise par d'autres pays industrialisés.