

La politique de coordination des statistiques de l'Union Benelux. Les origines.

Thierry Grosbois
Université du Luxembourg

e-mail : thierry.grosbois (at) skynet.be

Résumé / Abstract

La politique de coordination des statistiques au sein de l'Union Benelux

Le 1^{er} janvier 1948, le tarif douanier commun de l'Union Benelux, dont les organes avaient été institués en 1946, entrainé en vigueur. Par ailleurs, un projet de traité d'union économique est négocié entre 1948 et 1950, mais il n'entrera pas en vigueur. Un traité d'union économique sera finalement signé en 1958.

Au cours de la première décennie de son existence, l'Union Benelux a été confrontée, dans la mise en œuvre de l'intégration économique progressive entre les trois pays membres, à un nombre important d'obstacles techniques ou politiques à lever afin d'assurer le libre-échange intérieur.

Un aspect jugé important à l'époque est la coordination des statistiques. Une commission de coordination des statistiques a d'ailleurs été instaurée au sein de l'Union Benelux. Ainsi, les experts et les ministres en charge des prises de décision étaient en effet confrontés à des divergences dans les statistiques du commerce extérieur des trois pays, en raison de principes divergents de comptabilisation. Or, les décisions relatives à l'intégration économique au sein de l'Union Benelux devaient se baser sur l'établissement de statistiques coordonnées.

Outre ces difficultés internes de coordination des statistiques du Benelux, les trois pays membres ont été confrontés dans le même temps par des exigences externes, liées aux prêts pour la reconstruction économique octroyés par la BIRD et par les conditions exigées dans le cadre du Plan Marshall. Dans le cadre de la BIRD ou du Plan Marshall, en raison notamment de l'instauration de l'OECE, les Etats-Unis ont exigé des Etats européens une uniformisation selon des règles comptables communes, des statistiques destinées à justifier les programmes de reconstruction économique. Au sein de l'Union Benelux, une coopération entre les trois pays s'est instaurée pour assurer une coordination des statistiques exigées par les autorités américaines à la fois au niveau de la BIRD, du Plan Marshall et de l'OECE.

Notre contribution consistera à examiner les conditions politiques et techniques de cette coordination des statistiques au sein de l'Union Benelux, permettant de démontrer également en quoi les choix en matière de présentation des statistiques étaient sensibles du point de vue politique.

Notre contribution est basée notamment sur le dépouillement des archives historiques de l'Union Benelux.

Keywords : Benelux, Plan Marshall, statistiques

La construction européenne s'est souvent confondue avec une querelle de chiffres, et ce depuis les origines. La maîtrise et la fiabilité des données statistiques se révèlent stratégiques, dès les origines de l'intégration européenne, comme en témoigne la formation de l'Union Benelux.

Notre présentation porte sur la préhistoire de l'établissement de statistiques coordonnées au sein de Benelux, entre les premières réunions de concertation entre administrations belge et néerlandaise qui se tiennent en 1945, à propos des modalités d'application de la convention douanière de 1944, et l'échec de la signature du projet de traité d'union économique en 1951.

Par décision de la conférence ministérielle Benelux de La Haye des 10 au 13 mars 1949, le 1^{er} juillet 1949 est instaurée une phase de « pré-union » économique préparatoire à l'union économique, prévue pour le 1^{er} juillet 1950, puis reportée au 1^{er} juillet 1951. La signature du traité d'union économique sera finalement postposée en 1958.

Cette période de mise en œuvre des accords du Benelux se révèle particulièrement intense puisque se succède, au cours de cette courte période d'immédiate après-guerre, l'instauration des institutions de l'union en 1946, la mise en vigueur du tarif douanier commun de 1948 et de la pré-union économique de 1949.

L'implication des fonctionnaires nationaux des trois pays membres est très intense dans les instances Benelux nouvellement créées.

1 La coordination des statistiques du Benelux : l'approche institutionnelle

La convention douanière du 5 septembre 1944 n'instaure pas une union douanière, mais une communauté tarifaire entre les trois pays. Cependant, à longue échéance, la formation d'une union économique est prévue (art. 8). En effet, si les droits de douane sont supprimés dans le commerce intra-Benelux (art 1 et 2), toutes les autres barrières protectionnistes subsistent : restrictions quantitatives, taxes de transmission, contingentements, licences, réglementations monétaires et financières,... L'une des tâches principales des organes du Benelux au cours des années d'après-guerre consistera à supprimer progressivement tous ces procédés hérités de la montée du protectionnisme au cours de la crise des années 30.

La convention prévoit la création de trois Conseils :

1° Le Conseil administratif des Douanes (CAD) : chargé d'unifier la législation douanière et les droits d'accises.

2° Le Conseil de l'Union Economique (CUE). Conseil le plus important, auquel est confié la politique d'intégration économique.

3° Le Conseil des Accords Commerciaux (CAC) : il assure la coordination des négociations relatives aux conventions commerciales avec les pays tiers.

Par ailleurs, la coordination des travaux des trois Conseils est confiée, au moment de l'installation des institutions du Benelux en 1946, à une Réunion des Présidents des Conseils (Rdp) initialement non prévue dans la convention de 1944.

Les trois Conseils doivent soumettre, par l'intermédiaire de la Réunion des Présidents, les mesures qu'ils proposent à un organe exécutif, une conférence interministérielle réunissant périodiquement les ministres compétents. Ultérieurement les décisions finales doivent recevoir l'approbation des gouvernements et des parlements nationaux. Ce sont les administrations nationales compétentes qui, dans

les trois pays, sont chargées d'appliquer les décisions des Conseils ou de la conférence ministérielle Benelux. Les institutions du Benelux ont donc un caractère intergouvernemental et non pas supranational.

Après l'accord des délégations au sein des commissions d'experts du Benelux, les propositions doivent obtenir l'accord successif du Conseil compétent (Conseil de l'Union Economique, Conseil Administratif des Douanes ou Conseil des Accords Commerciaux), de la Réunion des Présidents des Conseils, et de la Conférence ministérielle.

Au niveau administratif, un Secrétariat Général est instauré à Bruxelles en 1946. Dirigé par un Secrétaire général de nationalité néerlandaise, il est assisté par deux secrétaires généraux adjoints, respectivement de nationalité belge et luxembourgeoise. Le Secrétaire général joue un rôle considérable au sein du Benelux, en raison de sa fonction permanente. Le premier Secrétaire général, E.J. Jaspar, s'est distingué par son dynamisme, ce qui eut une influence dans la rapidité de la mise en vigueur du tarif douanier commun de 1948 et de la pré-union économique de 1949.

Du point de vue institutionnel, la question de la coordination des statistiques n'est guère évoquée au niveau ministériel (conférences ministérielles Benelux) ou au niveau exécutif (Réunion des Présidents de Conseils). Ces instances décisionnelles ne discutent pas de la fiabilité des statistiques

Les questions statistiques sont régulièrement abordées au niveau de deux conseils, le Conseil administratif des douanes (CAD) et le Conseil de l'union économique (CUE), respectivement en charge de la politique douanière et tarifaire, et de l'intégration économique.

La commission monétaire ¹ et la commission de coordination des statistiques, dépendantes du CUE, débattent également souvent de l'établissement des statistiques.

La commission de coordination des statistiques, créée au sein du CUE, se préoccupe prioritairement des statistiques du commerce extérieur. En avril 1947, quelques mois après sa création, cette commission adopte une nomenclature statistique commune destinée à la récolte et l'établissement de statistiques du commerce extérieur sur des documents identiques dans l'ensemble de l'Union Benelux ².

En 1947 et 1948, la commission de coordination des statistiques fait preuve d'une activité intense, et se subdivise en plusieurs sous-commissions ³ :

- commerce et transports
- prix, salaires et enquêtes budgétaires
- productions industrielle et agricole
- finances publiques et privées
- annuaire statistique

Ce sont donc essentiellement des instances techniques, composées uniquement de fonctionnaires et d'experts, qui abordent les questions statistiques, et non le niveau politique ou décisionnel. Il s'agit d'un processus essentiellement

1 Nous utilisons le terme « commission monétaire » par facilité. Cette commission dépendant du CUE est en réalité dénommée « Commission des prix, salaires et problèmes monétaires ».

2 Archives nationales du Luxembourg (ANL), archives du secrétariat général du Benelux (désormais SG), R 12/2, Procès-verbal de la 7^e réunion du CUE tenue à La Haye le 23 avril 1947.

3 SG, R 12/3, Annexe VIII du procès-verbal du CUE du 16 novembre 1948.

technocratique, mais qui influence directement l'orientation des décisions politiques ultérieures.

Au sein de l'Union Benelux, entre 1946 et 1951, la question des statistiques est posée essentiellement dans trois domaines considérés comme cruciaux : la coordination des statistiques, le commerce extérieur, les prix et les salaires.

2 La coordination des statistiques

En raison des conséquences de la seconde guerre mondiale, les ministères ne disposent plus de statistiques économiques fiables, en 1945 et 1946, au moment même de la mise en vigueur du Benelux.

Ainsi, il est évoqué lors de la toute première réunion du CUE, en mai 1946, le fait qu'en Belgique le dernier recensement général date de 1930 et le dernier recensement de l'industrie et du commerce de 1937. Le CUE préconise dès lors de coordonner entre la Belgique et les Pays-Bas les prochains recensements généraux, afin de disposer de données chiffrées comparables. Le CUE estime nécessaire un contact entre directeurs des instituts statistiques belge et néerlandais à ce propos. Il est décidé de coordonner les recensements de la population aux Pays-Bas, en Belgique et au Luxembourg, entrepris par les instituts statistiques nationaux au cours de l'année 1947, ce qui permet d'assurer une comparabilité suffisante des résultats statistiques au sein du Benelux ⁴.

Au printemps 1947, les services d'études des trois ministères des Affaires économiques entreprennent l'échange de documentation et la coordination des études, en ce compris en matière de récoltes statistiques utiles pour le Benelux. Les contacts personnels entre fonctionnaires des trois pays sont encouragés par le CUE ⁵.

Chef de la délégation belgo-luxembourgeoise, J. C. Snoy accorde, en décembre 1948, une importance primordiale à la publication d'un annuaire statistique officiel du Benelux, qui aura « d'heureuses répercussions au point de vue psychologique » ⁶. Le premier annuaire statistique du Benelux, réalisé par la commission de coordination des statistiques, comportant des données arrêtées en 1948, est publié en juin 1949, au format de poche ⁷.

3 Politique douanière et statistiques commerciales extérieures

L'établissement des statistiques du commerce extérieur sera évoqué régulièrement parmi les raisons empêchant la levée complète de contrôle douanier aux frontières intra-Benelux.

L'éventualité de statistiques commerciales communes

En mai 1946, lors d'une réunion préliminaire des seuls délégués belges auprès du CUE, A. Wibail considère que du point de vue de l'établissement des

4 SG, R 12/2, CUE. Réunion tenue à La Haye, 23 mai 1946. Notes R 12/2, CUE. Procès-verbal de la 12^e réunion tenue à Bruxelles le 27 novembre 1947.

5 SG, R 12/2, Procès-verbal de la 8^e réunion du CUE tenue à Luxembourg, le 3 juin 1947.

6 SG, R 12/3, CUE. Procès-verbal de la réunion tenue à La Haye le 14 décembre 1948.

7 SG, R 12/3, CUE. Procès-verbal de la réunion tenue à La Haye le 21 avril 1949.

statistiques, il n'y aura pas de changements à court terme, dans la mesure où le cordon douanier subsiste. L'établissement des statistiques nationales du commerce extérieur reste dépend à l'époque du maintien d'un contrôle douanier aux frontières, car c'est à ce niveau que le récolte des données s'effectue⁸.

Dès sa première réunion tenue le 13 mai 1946, le CAD soulève la question des statistiques. Les membres du CAD, principalement composés de hauts fonctionnaires des douanes, estiment que des formalités aux frontières communes subsisteront, même après la mise en œuvre de la convention douanière et l'établissement du nouveau tarif douanier Benelux. L'une des raisons évoquées est l'établissement des statistiques du commerce extérieur. Le CAD reconnaît que le maintien du contrôle aux frontières intra-Benelux sera « fâcheux du point de vue psychologique » et que les adversaires de l'Union « ne manqueront pas d'en tirer argument ». Le CAD estime que des statistiques communes Benelux peuvent être réalisées, mais après que toutes les barrières soient levées⁹.

La question des statistiques est évoquée également à la Réunion des Présidents, où J.-C. Snoy, en septembre 1946, évoque l'idée de « l'unification des statistiques » du Benelux¹⁰. Par contre, en décembre 1946, les délégations belge et néerlandaise auprès de la commission agricole du Benelux se prononcent en faveur du maintien de statistiques commerciales nationales distinctes, afin « de connaître l'importance des échanges entre les partenaires »¹¹.

Lorsqu'en 1948 est lancé le projet pour une union économique Benelux dès le 1er juillet 1950, le CAD énumère dans l'inventaire des questions restant à résoudre l'établissement d'une « statistique commerciale commune »¹².

Le droit de statistique

En juillet 1947, la délégation belge au CAD propose de supprimer le « droit de statistique » perçu aux frontières intérieures de l'Union Benelux, car il produit des recettes minimales alors même que son application alourdit le travail administratif. La délégation néerlandaise n'y voyant pas d'objections, le CAD propose aux gouvernements du Benelux de le supprimer¹³. La question est mise par le CAD à l'ordre du jour de la conférence ministérielle Benelux du 1947¹⁴. Le droit de statistique est considéré comme un obstacle à la libéralisation des échanges intra-Benelux par le chef de la délégation belgo-luxembourgeoise, J.-C. Snoy¹⁵. Un projet de loi belge est prêt dès 1947, tandis que le projet de loi néerlandais est soumis au conseil des ministres en octobre 1948¹⁶. La conférence ministérielle Benelux de Luxembourg (29-31 janvier 1948) approuve la suppression du droit de statistique. Le

8 SG, R 12/2, CUE. Réunion préliminaire des délégués belges, 16 mai 1946.

9 SG, PV 25/1, CAD. Réunion tenue à Bruxelles le 13 mai 1946.

10 SG, PV 12/18, Rdp. Compte-rendu de la réunion tenue le 12 septembre 1946 à La Haye.

11 SG, PV 23/1. ARP. Rapport de la réunion tenue à Luxembourg le 13 décembre 1946.

12 SG, PV 25/1, CAD. Procès-verbal n°29. Réunions tenues à Maastricht les 4 et 5 octobre 1948.

13 SG, PV 25/1, CAD. Réunions tenues à Bruxelles les 2 et 4 juillet 1947.

14 SG, PV 25/1, CAD. Réunion tenue à Bruxelles le 20 novembre 1947.

15 SG, R 12/3, CUE. Procès-verbal de la réunion tenue à Luxembourg le 26 juillet 1949.

16 SG, PV 25/1, CAD. Procès-verbal n°29. Réunions tenues à Maastricht les 4 et 5 octobre 1948.

droit de statistique est supprimé dans l'UEBL le 1^{er} janvier 1948 et aux Pays-Bas à partir du 1^{er} octobre 1950 seulement ¹⁷.

L'unification des documents douaniers

La question de l'unification des documents douaniers dans le cadre de l'Union Benelux est posée dès 1947 par le CAD, qui entame des travaux préparatoires et démontre beaucoup de volontarisme à ce propos. Suite à la conférence ministérielle des 2 et 3 mai 1947, une commission a été créée au sein du CAD pour étudier l'unification des documents douaniers ¹⁸. Cette problématique s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre du tarif douanier commun Benelux, prévu au 1^{er} janvier 1948.

Le 1^{er} janvier 1948, le tarif douanier commun Benelux entre en vigueur, en conséquence de quoi les droits de douane n'existent plus aux frontières entre l'UEBL et les Pays-Bas. Du point de vue statistique, la nouvelle nomenclature tarifaire adoptée en 1948 ne donne cependant pas satisfaction. La commission de coordination des statistiques souhaite établir des statistiques économiques dissociées de la classification des produits figurant dans la nomenclature tarifaire, qui est adaptée au contrôle douanier ¹⁹.

En janvier 1949, l'unification des déclarations d'importation et d'exportation fait l'objet d'un rapport du CAD, transmis pour avis à la commission de coordination des statistiques ²⁰. La commission de coordination des statistiques du CUE examine les projets de documents douaniers destinés à l'établissement des statistiques en fonction des besoins de récolte des renseignements à l'intention des instituts de statistiques nationaux ²¹. La commission de coordination des statistiques constate la difficulté d'unifier certaines statistiques en raison de la divergence entre les législations douanières ²².

En juin 1949, le CAD adopte des projets de déclaration commune d'importation et d'exportation Benelux approuvés par les experts en statistiques et décide de les soumettre aux trois gouvernements ²³.

Les documents de déclaration d'importation et d'exportation unifiés, comportant un volet statistique, entrent en vigueur dans l'UEBL et aux Pays-Bas le 1^{er} janvier 1951 ²⁴

17 SG, Notes 25 divers, CAD. Circulation des personnes et des marchandises entre l'union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas, 2 janvier 1951.

18 SG, PV 25/1, CAD. Réunion tenue à Amsterdam le 28 juillet 1948

19 ARA, archives de l'ambassade des Pays-Bas à Bruxelles, n°38, Benelux. Activité de la commission de coordination des statistiques, 14 janvier 1949.

20 Le rapport en question a été rédigé par deux fonctionnaires, néerlandais et belge, Van den Ende et Van Aken. SG, PV 25/1, CAD. Procès-verbal n°32. Réunion des 6 et 7 janvier 1949.

21 SG, PV 25/1, CAD. Procès-verbal n°36. Réunions tenues à Bruxelles les 25 et 26 avril 1949.

22 Nationaal Archief (La Haye), archives de l'ambassade des Pays-Bas à Bruxelles, n°38, Benelux. Activité de la commission de coordination des statistiques, 14 janvier 1949.

23 SG, PV 25/2, CAD. Procès-verbal n°37. Réunions tenues au Hoge Veluwe les 1er, 2 et 3 juin 1949.

24 SG, PV 25/2, CAD. Procès-verbal n°42. Réunion tenue à Bruxelles le 7 novembre 1949; Notes 25 divers, CAD. Circulation des personnes et des marchandises entre l'union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas, 2 janvier 1951.

Les contrôles frontaliers et le maintien de statistiques nationales

Le maintien du contrôle douanier aux frontières intra-Benelux, et ce malgré l'instauration du tarif douanier commun au 1^{er} janvier 1948, provoque un mécontentement dans l'opinion publique, surtout en Belgique, relayé par la presse. L'affirmation des gouvernements d'atteindre l'union économique Benelux apparaît en effet de plus en plus contradictoire avec la réalité du terrain à la frontière belgo-néerlandaise, où les contrôles des voyageurs subsistent. Comme l'affirme le fonctionnaire néerlandais Van den Berge au CAD, « le mécontentement croissant du public revêt un caractère sérieux qui ne peut que nuire à l'idée Benelux »²⁵. Le contrôle des bagages persiste en effet à la frontière dans le cadre du contrôle des devises et du marché noir des produits soumis aux accises, tels que les alcools. C'est donc sous la pression croissante des opinions publiques et des organes de presse nationaux que le CAD cherche à préparer des propositions à destination de la conférence ministérielle Benelux de mars 1949 en vue de réduire les difficultés des voyageurs à la frontière belgo-néerlandaise.

La conférence ministérielle Benelux de La Haye en mars 1949 se prononce en faveur de la réalisation de l'union économique Benelux. Dans ce cadre, elle charge le CAD de proposer des mesures tendant à faciliter la circulation des personnes et des véhicules entre la Belgique et les Pays-Bas.

Le 21 mars 1949, la Rdp charge le CAD d'examiner la nécessité du maintien d'une statistique du trafic de marchandises entre l'UEBL et les Pays-Bas, après l'entrée en vigueur de l'union économique. Le CAD doit collaborer avec les commissions des problèmes monétaires et de coordination des statistiques du CUE pour déterminer une méthode d'établissement des statistiques sans un contrôle systématique à la frontière commune. Le travail nécessite une coopération entre experts de la législation douanière, des questions monétaires et des statistiques²⁶.

En juin 1949, le CUE se prononce en faveur du maintien de statistiques nationales, destinées à établir l'ampleur du commerce extérieur et des transports²⁷. Il appuie le point de vue de la commission de coordination des statistiques face au CAD, qui était enclin à imaginer l'établissement de statistiques communes du commerce extérieur pour le Benelux, solution qui permettait de lever les contrôles aux frontières internes. Au travers de ce débat transparaissent les divergences entre les ministères des Affaires économiques et des Transports, représentés au CUE, et les ministères des Finances (administration des douanes), représentés au CAD.

Le rapport déposé en avril 1950 auprès du CAD se prononce en faveur du maintien de statistiques commerciales séparées entre l'UEBL et les Pays-Bas²⁸. En janvier 1951, le CAD précise dans son rapport d'activité que « dans l'hypothèse d'une union économique complète, impliquant la suppression de tout contrôle à la frontière, il conviendra, si la nécessité en est reconnue, de rechercher les moyens adéquats pour statistiquer séparément le commerce international de l'UEBL et des Pays-Bas, y compris le commerce inter-Benelux »²⁹.

En août 1951, la Rdp constate l'existence d'une divergence dans les statistiques belgo-luxembourgeoises et néerlandaises relatives aux importations, ce

25 SG, PV 25/1, CAD. Réunion tenue à La Haye le 1er mars 1949.

26 SG, PV 25/1, CAD. Procès-verbal n°35. Réunions tenues à La Haye les 7 et 8 avril 1949.

27 SG, R 12/3, CUE. Procès-verbal de la réunion tenue à Bruxelles le 25 juin 1949.

28 SG, PV 25/2, Procès-verbal n°49. Réunion tenue à Bruxelles le 21 avril 1950.

29 SG, Notes 25 divers, CAD. Circulation des personnes et des marchandises entre l'union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas, 2 janvier 1951.

qui pose des difficultés quant à l'évaluation du déficit commercial bilatéral enregistré par les Pays-Bas à l'égard de l'UEBL³⁰. Or, la délégation néerlandaise argumente sur base du creusement du déficit commercial bilatéral pour justifier la décision politique de non-signature du projet de traité d'union économique en vue de son entrée en vigueur initialement prévue au 1^{er} juillet 1950.

Les fonctionnaires favorables a priori au rétablissement du libre-échange minimisent en général les données statistiques qui démontrent une trop forte divergence entre les économies belgo-luxembourgeoise et néerlandaise. Par contre, les fonctionnaires ayant conservé un esprit protectionniste utilisent les statistiques pour démontrer que les divergences des économies des pays du Benelux nécessitent le maintien de contrôles aux frontières et le retardement du rétablissement du libre-échange.

4 Evolution des prix et salaires et statistiques

La question du niveau respectif des salaires belges, néerlandais et luxembourgeois apparaît fondamentale dans la perspective de la réalisation de l'union économique Benelux. Leur convergence vers un niveau similaire constitue une condition préalable mise à l'intégration économique. Il s'agit d'une question extrêmement sensible au début de l'existence du Benelux.

En juin 1946, la commission monétaire du Benelux est chargée par le CUE d'établir une comparaison des prix et salaires entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

La commission monétaire doit préalablement réunir une documentation statistique sur l'évolution des prix et salaires, qui n'est pas évidente à établir. En effet, en 1946, la Belgique ne dispose pas de statistiques fiables sur le niveau des salaires et le ministère des Affaires économiques dépend du bon vouloir des milieux industriels pour rassembler des données. La collaboration des milieux universitaires et des industriels apparaît même indispensable pour la collecte des données³¹.

En septembre 1946, la commission monétaire informe le CUE que, selon les données recueillies, les salaires belges sont plus élevés que les Néerlandais. Et au Luxembourg, les salaires sont plus élevés qu'en Belgique³². Suite à une suggestion de A. Wibail, le CUE décide, en janvier 1947, la création d'une commission de statistiques destinée à aider la commission monétaire dans l'établissement des données³³. L'existence de cette commission de coordination des statistiques est confirmée à la suite de la réorganisation des travaux du CUE en septembre 1948 dans le cadre notamment du lancement du Plan Marshall et de la décision des trois gouvernements de progresser dans la voie de l'union économique³⁴.

En 1947, en raison de l'absence de données fiables, la commission monétaire entreprend cinq études statistiques comparatives sur l'impact des taxes et accises

30 SG, R 12/6, Rdp. Procès-verbal de la réunion tenue à Bruxelles le 25 août 1951

31 A. Wibail cite les économistes universitaires J. Tinbergen et L.-H. Dupriez comme collaborateurs de la commission monétaire. SG, R 12/2, CUE. Réunion tenue à Bruxelles, le 15 juin 1946.

32 SG, R 12/2, Procès-verbal de la 3^e réunion du CUE, tenue à La Haye, 12 septembre 1946.

33 SG, R 12/2, Procès-verbal de la 4^e réunion du CUE, tenue à Bruxelles, le 13 novembre 1946. Procès-verbal de la 5^e réunion du CUE, tenue à La Haye, le 15 janvier 1947.

34 SG, 12/5, Procès-verbal de la réunion du CUE tenue à La Haye le 24 septembre 1948.

sur les prix, sur le coût des transports, sur le niveau relatif des salaires, sur le prix des matières premières, et sur le coût de la vie. Une étude sur les budgets ouvriers menée parallèlement à Bruxelles et à Amsterdam auprès de 28 ménages démontre que les dépenses annuelles sont 15% plus élevées à Bruxelles qu'à Amsterdam ³⁵.

En août 1947, la commission monétaire constate de profondes divergences dans les statistiques officielles néerlandaises et belges établissant le niveau des prix et des salaires. L'explication réside notamment dans le caractère artificiel de l'établissement des prix et salaires au cours de l'immédiate après-guerre en raison des subventions étatiques sur certains produits (subventions belges au charbon et à certains produits agricoles) et des subventions étatiques destinées à baisser les prix du transport (subvention des chemins de fer belges). La politique gouvernementale aux Pays-Bas consiste à maintenir une stricte modération salariale destinée à limiter les coûts de production et favoriser les exportations agricoles et industrielles, tandis que la Belgique et le Luxembourg deviennent après la guerre des pays à hauts salaires. Les charges sociales sont également moins élevées aux Pays-Bas qu'en Belgique.

La comparaison du niveau des prix et salaires entre la Belgique et les Pays-Bas constitue dès lors une question cruciale, car les décisions relatives au rythme de libéralisation des échanges des produits industriels et agricoles au sein du Benelux dépendent directement de l'établissement de statistiques comparatives fiables. Or, le travail de comparaison de la commission monétaire du Benelux est handicapé en 1947 par l'insuffisance des informations statistiques et les divergences dans leur établissement en raison de l'absence de prise en compte des subventions officielles dans la fixation des prix ³⁶.

La commission monétaire établit mensuellement un indice des prix de détail et un indice des prix de gros comparables entre les pays du Benelux à partir de l'été 1947. L'établissement de ces indices apparaît indispensable au CUE, afin de disposer de chiffres comparables dans la perspective de l'entrée en vigueur du tarif douanier commun Benelux, prévu le 1^{er} janvier 1948 ³⁷.

En janvier 1948, les efforts de la commission monétaire permettent d'obtenir des premiers résultats plus fiables et également plus encourageants. Les statistiques établies sur l'évolution du coût de la vie entre les trois pays du Benelux permettent d'effectuer des comparaisons sur des bases plus exactes. Il se dégage de ces premiers résultats que « la différence entre les économies des trois pays de l'Union Benelux paraît moins grande qu'il n'était résulté des études poursuivies à ce jour » ³⁸. Cette remarque optimiste est cependant le fait d'un fonctionnaire belge très actif, A. Wibail, chaud partisan de l'approfondissement de l'intégration Benelux.

Un rapport détaillé de la commission monétaire comportant une comparaison des prix et salaires entre les trois pays est communiqué à la conférence ministérielle de Luxembourg (29-31 janvier 1948) ³⁹.

En février 1948, la commission monétaire du Benelux évalue la différence du niveau des prix de détail entre la Belgique et les Pays-Bas à 20%. La délégation

35 SG, Procès-verbal de la 8^e réunion du CUE tenue à Luxembourg, le 3 juin 1947.

36 SG, PV 22/1, Procès-verbal de la réunion de la commission des prix, salaires et problèmes monétaires, tenue à Bruxelles le 18 août 1947.

37 SG, R 12/2, Procès-verbal de la 9^e réunion du CUE tenue à La Haye, le 15 juillet 1947. R 12/2, Procès-verbal de la 10^e réunion du CUE tenue à Bruxelles le 11 septembre 1947.

38 SG, R 12/3, Procès-verbal de la 13^e réunion du CUE, tenue à La Haye, le 12 janvier 1948.

39 SG, M 11/1, Points portés à l'ordre du jour des réunions des ministres du 29, 30 et 31 janvier 1948 à la demande des conseils, janvier 1948.

néerlandaise estime que les prix tendent à se stabiliser, et cette différence ne doit pas empêcher l'ouverture des frontières aux échanges. La délégation belgo-luxembourgeoise, au contraire, conteste la comparaison en raison de la persistance aux Pays-Bas de subventions maintenant les prix de détail à un niveau artificiellement bas. La délégation belgo-luxembourgeoise conteste la qualité des chiffres utilisés, qui reposent sur des estimations et ne permettent dès lors pas de tirer des conclusions définitives.

La commission monétaire du Benelux en tire la conclusion qu'il faut, pour permettre l'ouverture des frontières aux échanges, et aboutir ainsi à l'union économique projetée, établir un indice des prix entre les trois pays plus fiable, prenant en considération les subsides, les différences de coût de production, l'influence des droits d'accise, des taxes et des frais de transport ⁴⁰.

En décembre 1948, les présidents des délégations belgo-luxembourgeoise et néerlandaise auprès du CUE, J.-C. Snoy et H.M. Hirschfeld, tombent d'accord pour considérer que la divergence dans le niveau des salaires n'est pas un obstacle décisif empêchant le bon fonctionnement d'une union économique. Hirschfeld souligne qu'il faut se méfier des statistiques, qui ne donnent pas une vue exacte des réalités, et qu'elles doivent faire l'objet d'une « interprétation rationnelle et complète »
⁴¹.

En mars 1949, la conférence ministérielle Benelux de La Haye se base sur les chiffres fournis par l'intermédiaire de la Réunion des Présidents pour considérer qu'en moyenne, au 1^{er} janvier 1948, le niveau des salaires belges était de 20% plus élevé que celui des Pays-Bas, tandis que les salaires luxembourgeois dépassent de 40% le niveau néerlandais. Il existe cependant des disparités en fonction des branches d'activité considérées. Les ministres suivent l'avis de la Rdp selon lequel ces différences salariales ne s'opposent pas à la mise en vigueur de l'union économique ⁴².

La conférence ministérielle Benelux de La Haye de mars 1949 charge cependant le CUE de poursuivre les études statistiques comparatives plus détaillées sur l'évolution des rémunérations entre les trois pays, en prenant le 1^{er} janvier 1948 comme date de référence. Les études comparatives devront désormais tenir compte des niveaux de salaires en fonction du genre et de l'âge des travailleurs, du pouvoir d'achat, des secteurs industriels, et des métiers exercés ⁴³. Les données disponibles semblent insuffisantes aux ministres en vue de déterminer l'impact réel des différences de niveau salarial sur l'accentuation de la concurrence entre secteurs industriels concernés en cas de mise en vigueur de l'union économique.

La majorité des subsides dans le secteur du ravitaillement, hérités de la guerre, est supprimée dès 1949 en Belgique et au Luxembourg et en 1950 aux Pays-Bas. Il faut attendre 1950 pour que des statistiques établissant le niveau des prix reflètent mieux les prix réels, en raison de la disparition progressive dans les trois pays à la fois des subsides au ravitaillement, du contrôle des prix et du marché noir
⁴⁴.

40 SG, PV 22/1, Procès-verbal de la réunion de la commission des prix, salaires et problèmes monétaires, tenue à Bruxelles le 11 février 1948.

41 SG, R 12/3, CUE. Procès-verbal de la réunion tenue à La Haye le 14 décembre 1948.

42 SG, M 11/2, 1949, Rapport sur les conversations ministérielles néerlandais-belgo-luxembourgeoises, tenues à La Haye du 10 au 13 mars 1949, p.33.

43 SG, M 11/2, 1949, Rapport sur les conversations ministérielles néerlandais-belgo-luxembourgeoises, tenues à La Haye du 10 au 13 mars 1949, p.34.

44 SG, PV 22/1, Rapport de la Commission des prix et salaires, mai 1949.

5 La réaction du Benelux à l'égard de l'émergence du modèle statistique américain

L'avenir de l'Institut International de Statistiques (IIS) fait l'objet d'une concertation au sein du Benelux. L'IIS, qui dispose d'un siège permanent à La Haye depuis 1913, est considéré comme obsolète et doit être remplacé par un nouvel organisme international chargé de la récolte des statistiques. L'IIS, qui était entré en hibernation pendant la seconde guerre mondiale, réoriente ses activités en 1947, en abandonnant sa mission de coordination des statistiques gouvernementales, qui est désormais dévolue à l'ONU, et en promouvant désormais la collaboration internationale entre statisticiens.

En avril 1947, le Benelux s'inquiète du devenir des statistiques internationales, en raison de la tendance, suite à la création de l'ONU, de transfert des bureaux internationaux de récolte des statistiques vers les Etats-Unis. L'existence même de l'Institut International de Statistique de La Haye semble être en jeu, en raison de la création en 1947 de la commission des statistiques de l'ONU, siégeant à New York. La délégation belge auprès du Benelux se prononce en faveur de l'établissement à Bruxelles d'un bureau européen des statistiques de l'ONU. A l'initiative du CUE, le Benelux décide de soutenir le maintien d'un bureau international de statistiques en Europe, en intervenant de manière concertée au niveau de l'ONU ⁴⁵. Le Benelux s'interroge également, en 1949, sur l'opportunité d'adapter les statistiques commerciales communes Benelux aux classifications adoptées par la commission des statistiques de l'ONU ⁴⁶. Le Benelux apparaît dès lors bien conscient que le transfert, au détriment de l'IIS notamment, des statistiques internationales de l'Europe vers les Etats-Unis, dans le cadre de la naissance de l'ONU, représente une perte d'influence pour les Européens.

En 1948, première année de lancement du Plan Marshall, le Benelux décide de déposer auprès de l'OECE un mémorandum commun sur le programme économique à long terme. Le Benelux ne peut cependant se baser sur des statistiques établies de manière scientifique. Les estimations et prévisions calculées sur ces bases sont utilisées avec prudence par les fonctionnaires des trois pays en charge de la rédaction du mémorandum commun ⁴⁷. La Rdp décide dès lors, en septembre 1948, que le Benelux adopte à l'OECE la plus grande prudence en l'absence de statistiques fiables en mesure d'être présentées à l'organisation européenne ⁴⁸.

A la faveur des emprunts sollicités auprès de la BIRD, financés essentiellement par les Etats-Unis au début de son existence, et du lancement du Plan Marshall en 1948, le modèle américain s'impose également dans l'établissement des statistiques internationales. L'ECA, administration américaine en charge de la mise en oeuvre du Plan Marshall en Europe, exige des pays

45 Cette suggestion de la commission de coordination des statistiques est discutée au CUE. SG, R 12/2, Procès-verbal de la 7^e réunion du CUE tenue à La Haye, 23 avril 1947. Procès-verbal de la 8^e réunion du CUE tenue à Luxembourg, le 3 juin 1947.

46 Nationaal Archief, archives de l'ambassade des Pays-Bas à Bruxelles, n°38, Benelux. Activité de la commission de coordination des statistiques, 14 janvier 1949.

47 SG, PV 12/18, Rdp. Compte-rendu de la séance tenue à Bruxelles le 2 août 1948 et consacrée à l'examen des questions que soulève l'exécution du Plan Marshall.

48 SG, PV 12/18, Rdp. Réunion tenue le 24 septembre 1948.

bénéficiaires une modernisation des statistiques économiques, sur base de principes communs, afin qu'elles puissent être plus fiables et comparables d'un pays à l'autre. C'est à cette époque que, par exemple, les calculs pour l'établissement du PIB et du PNB deviennent une nécessité pour tous les pays européens, d'autant que le FMI et la Banque mondiale, fondés à Bretton Woods, exigent également l'établissement de statistiques économiques sur le modèle nord-américain comme condition préalable à l'octroi éventuel de prêts pour la reconstruction économique. Ainsi le Luxembourg est l'un des premiers pays bénéficiaires, dès 1946, d'un prêt de la Banque mondiale et doit se conformer aux demandes statistiques de cette institution. La coopération statistique au sein du Benelux facilité la mise en conformité des normes sur le modèle exigé par les Etats-Unis en échange de la participation des trois pays au Plan Marshall (et donc à l'OECE), au FMI et à la Banque mondiale.