



Berne, le 30 octobre 1972

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

**HANDELSABTEILUNG**

Département fédéral de l'économie publique

**DIVISION DU COMMERCE**

CSCE - 794.6

Confidentiel

Conférence de sécurité et  
de coopération européenne (CSCE)

---

"volet économique"

La présente notice - purement descriptive - résume l'essentiel des réponses reçues jusqu'ici à la lettre circulaire adressée le 20 septembre dernier, par la Division du commerce, à une trentaine de nos postes à l'étranger (\*). Toutes les réponses ne nous étant pas encore parvenues et en raison du caractère nécessairement fragmentaire et parfois contradictoire de celles sur lesquelles nous nous fondons, il subsiste de notables lacunes dans le "puzzle" que nous tentons ici de reconstituer.

I. Impression générale

L'impression générale qui se dégage de notre enquête pour l'instant est que, dans leur ensemble, les gouvernements occidentaux, d'une part ne semblent pas encore avoir préparé le volet économique de la CSCE avec le même soin que le volet politique, et de l'autre - et surtout - que la coordination entre eux, sur les questions économiques, laisse grandement à désirer. Là où des efforts en commun ont été entrepris, comme par exemple au sein de l'OTAN,

---

(\*) La lettre de l'Ambassadeur Weitnauer du 18 février 1972, qui était jointe à cette circulaire, est supposée connue du lecteur.



ils ont avant tout consisté en un inventaire des problèmes, et fort peu en des décisions. Quant à la CEE, qui a confirmé, lors du Sommet de Paris, sa volonté d'apporter "une contribution concertée et constructive" à la CSCE, il se pourrait qu'elle parvienne à quelques décisions communes, notamment en matière de procédure. Rien de tout cela n'empêche cependant que ce soit encore le flottement et la confusion qui prévalent aujourd'hui dans le camp occidental pris comme un tout, où les réflexes bilatéraux continuent de l'emporter.

Du côté des pays de l'Est, en revanche, l'impression est différente, bien qu'elle s'appuie sur des sources peu nombreuses : dans la mesure où leurs préparatifs nous sont en effet connus, ils semblent organisés à partir d'un centre donné, Moscou, et en fonction d'une discipline relativement ferme, bien que probablement forcée. D'autre part, l'objectif principal des pays de l'Est est clair : il s'agit de profiter de l'avance technologique et industrielle des Occidentaux aux moindres frais possibles.

De façon générale, on pourrait dire, en forçant un peu les choses, que les pays de l'Est se préparent à une attitude plutôt offensive, alors que les Occidentaux, sur les questions économiques, restent encore sur la défensive.

## II. Préparatifs à l'Est

Depuis quelque temps déjà, nous savions que le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) établi à Moscou (et qui est la nouvelle désignation de l'organisation connue pendant longtemps sous le nom de COMECON), tend à renforcer, sous l'impulsion de l'URSS, la planification multilatérale des économies des pays de l'Est. L'URSS y voit en même temps le moyen de freiner les tendances de développement économique autonomes manifestées par ses satellites.

Le CAEM chercherait ainsi à devenir le relais central de nombreuses transactions économiques appartenant normalement au domaine des relations bilatérales (Varsovie, 20 septembre). C'est à cet organisme également qu'incombe, paraît-il, la préparation de la position commune des pays de l'Est quant au volet économique de la CSCE.

Selon les informations recueillies en Pologne, ces préparatifs seraient articulés autour des points suivants (Varsovie, 11 octobre) :

- coopération industrielle accrue,
- "libéralisation" des échanges.

Ces deux points illustrent fort bien la stratégie générale des pays de l'Est : ce qu'ils appellent la libéralisation des échanges est en fait une arme dirigée contre la CEE et visant notamment à battre en brèche les accords préférentiels et de libre-échange qu'elle a conclus; cette notion ne se traduit cependant pas par une même volonté des pays de l'Est de faciliter l'accès des produits occidentaux à leurs marchés. Quant à l'autre point, soit la coopération, c'est la substance même des desiderata orientaux.

La libéralisation des échanges, selon les informations de Varsovie, pourrait faire l'objet d'un traité pan-européen de coopération et d'échanges économiques. Ce programme devrait évidemment servir les intérêts des pays de l'Est. C'est ainsi qu'en demandant la non-discrimination absolue, ils entendent amener les pays occidentaux à leur accorder le traitement généralisé de la nation la plus favorisée et à éliminer les restrictions quantitatives encore maintenues par les pays de la CEE surtout. Quant à la coopération dont les pays de l'Est veulent profiter pour rattraper leur "gap" technologique, ils désireraient que leurs partenaires occidentaux prennent des mesures gouvernementales pour favoriser le démarrage

de la coopération, et cela en dérogation à notre système occidental d'économie de marché.

A défaut d'un tel traité, les pays de l'Est songeraient à l'adoption d'une déclaration d'intention allant dans ce sens; ou encore, solution minimale, à l'inclusion d'un paragraphe ad hoc dans la déclaration politique.

A la suite de quoi une coopération industrielle accrue entre l'Est et l'Ouest deviendrait possible : des projets concrets de coopération sectorielle seraient progressivement proposés par différents pays de l'Est et négociés bilatéralement, puisque ces pays sont conscients que les Occidentaux se présentent le plus souvent en ordre dispersé sur leurs marchés où ils sont concurrents.

Pour atteindre leur but, les pays de l'Est souscriront volontiers à des déclarations de principe, sans pour autant se laisser prendre au piège de la stricte réciprocité entendue au sens du GATT. A cet égard, le Vice-Ministre du commerce extérieur de Bulgarie, M. Lukanov, en visite en Suisse les 24 et 25 octobre, a été très clair : selon lui, une insistance trop marquée des Occidentaux sur une réciprocité trop parfaite du point de vue juridique pourrait faire échouer les conversations économiques. Il y aurait plutôt lieu, selon lui, de se contenter d'une réciprocité approximative dans les effets économiques. Une source hollandaise confirme en outre que les Soviétiques, pour ce qui les concerne, n'ont pas l'intention de consacrer trop de temps ni trop d'énergie à des négociations commerciales de caractère technique, ces aspects-là devant être réglés par la voie bilatérale. Les Soviétiques seraient, selon cette source, avant tout soucieux de discuter et d'assurer certains principes : c'est ainsi que l'Union Soviétique soulèvera sans doute, pour en tirer le maximum d'avantages concrets possibles, le problème de la discrimination qui résulte, pour les pays de l'Est, de l'existence du Marché commun et de ses divers accords préférentiels et de libre-échange (La Haye, 25 octobre).

### III. Préparatifs occidentaux

1. Au sein de l'OTAN, le Comité économique a constitué un dossier secret d'une trentaine de fiches techniques concernant les problèmes économiques susceptibles d'être évoqués lors de la CSCE, et classés en trois grandes catégories, selon qu'il s'agit
  - de questions que les Occidentaux auraient intérêt à voir éventuellement figurer à l'agenda;
  - de celles que les pays de l'Est sont au contraire susceptibles de soulever de leur côté et sur lesquelles des réponses, si possible concertées, doivent être mises au point;
  - de questions, enfin, que les Occidentaux veulent autant que possible exclure des discussions. A ce sujet, nous venons d'apprendre que les Occidentaux, et en particulier la CEE, désirent éviter d'aborder les questions monétaires, le domaine de l'énergie nucléaire, et qu'il n'est pas question non plus de négociations tarifaires.

Du point de vue matériel, ces fiches ont trait, entre autres, à la coopération industrielle, à l'exploitation en commun des ressources naturelles de l'URSS (gaz, pétrole, minerais, forêts), à la création d'un réseau européen d'électricité (idée soviétique), aux transports par rail, route, air et mer, à une organisation plus souple des contacts commerciaux entre fournisseurs occidentaux et centrales d'achats des pays de l'Est, à l'amélioration des échanges d'informations économiques (ouverture de missions commerciales), au développement du tourisme, à l'environnement, à l'octroi de crédits, à l'aide aux pays en développement, et bien entendu à tous les problèmes ayant trait aux échanges commerciaux tels que les soulèvent les pays de l'Est (tarifs discriminatoires, restrictions quantitatives, embargos, etc.) (Lisbonne, 19 octobre, Mission Bruxelles, 27 octobre).

- 6 -

L'avis prédomine cependant, dans les milieux de l'OTAN, que la CSCE n'offrira guère la possibilité de négocier véritablement les questions économiques; évoquées en termes généraux lors de cette Conférence, elles pourraient en revanche être traités ultérieurement dans le cadre des organismes internationaux spécialisés existants (CEE-ONU, GATT, etc.).

La centralisation de la documentation, à laquelle l'OTAN a procédé, laisse cependant à chaque Etat membre de l'Alliance sa liberté d'action lors de la CSCE. Les milieux anglosaxons de l'OTAN, et peut-être aussi la plupart des capitales des Neuf - et quelles que puissent être les vues des organes communautaires de Bruxelles à ce sujet - préfèrent éviter l'apparence et la logique d'une négociation de bloc à bloc.

On nous mande en tout cas d'Ottawa (12 octobre) que les Canadiens craindraient tout ce qui, lors de la CSCE, serait de nature, en fait d'ententes économiques, à établir des relations spéciales entre les "inward looking communities" que sont le CAEM (COMECON) et la CEE, et serait susceptible de renforcer la position de négociation du Marché commun élargi dans le futur round multilatéral au GATT.

Quant aux préparatifs proprement américains, il semble qu'ils aient inspiré ceux qui ont été effectués dans le cadre de l'OTAN et se confondent avec eux. En tout cas, les renseignements jusqu'ici reçus de Washington révèlent - ce qui paraît assez curieux - que le State Department n'aurait préparé aucun plan en vue des discussions économiques à la CSCE, dans l'idée que les pourparlers préparatoires d'Helsinki resteront très généraux, et qu'une fois qu'ils auront été évoqués, les problèmes touchant aux échanges seront renvoyés à des organes déjà existants (Washington, 20 octobre). De source américaine à Bruxelles, nous apprenons au contraire que les Etats-Unis désirent que les conversations préparatoires d'Helsinki, sur

le volet économique également, soient aussi approfondies que possible. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que les Américains envisagent de prendre l'initiative; ils se préparent surtout à réagir au cas où elle viendrait de l'autre côté. Il est fort probable que, d'autre part, l'accord commercial récemment signé entre Washington et Moscou explique aussi en partie ce qui apparaît comme une certaine désinvolture américaine.

2. Pour ce qui est de la CEE, les Ministres des Affaires étrangères réunis en mai dernier à Luxembourg ont décidé de créer un Groupe ad hoc chargé d'étudier les dossiers économiques en vue de la CSCE, et cela sur la base du catalogue dressé par l'OTAN, chaque pays membre s'engageant à examiner un aspect plus à fond.

Selon certaines informations récentes, les Neuf ont passé ce catalogue en revue et établi une position commune sur la plupart des sujets répertoriés par l'OTAN. Il existe à ce sujet un document secret établi par la Commission, daté du 9 octobre et intitulé "Propositions pour une position des CE : volet coopération" (La Haye, 25 octobre). Sur le plan de la procédure, d'autres sources indiquent qu'il aurait été décidé de reconnaître le rôle de porte-parole de la CEE, non pas à la Commission, mais à la Présidence du Conseil (Mission Bruxelles, 27 octobre).

3. On peut également relever que le scepticisme occidental est le plus accusé dans les capitales de pays tels que la Finlande et la Turquie qui constituent des "postes avancés" du camp occidental : Ankara est en effet très méfiante quant aux motifs qui amènent les Soviétiques à dialoguer, et s'oppose en tout cas à toute forme d'institutionnalisation de la CSCE, prévoyant que les Soviétiques se serviraient inévitablement de l'instrument ainsi créé pour exercer une influence qui, le jour où les Américains viendraient à se désintéresser de l'Europe, resterait sans contrepoids suffisant; c'est pour-

quoi Ankara se réfugie dans un strict bilatéralisme, pensant qu'il ne devrait pas y avoir de volet économique à la CSCE (Ankara, 24 octobre). La Finlande redoute également ces conversations et s'attend que les pays de l'Est s'en servent avant tout pour avancer des demandes de concessions contre lesquelles elle a déjà du mal à se défendre.

4. De manière générale, le camp occidental reste sceptique quant aux possibilités de négocier quoi que ce soit de concret sur le plan économique lors de la CSCE et se prépare simplement à réagir (Rome, 6 octobre). On pourrait presque dire que ce scepticisme s'alimente même dans la constatation que la normalisation et la détente Est-Ouest permettent déjà la conclusion d'accords bilatéraux plus substantiels. Ce scepticisme tient également à la plus grande cohérence que l'on sent, tout en la craignant un peu, dans les rangs des pays de l'Est, qui ont d'ailleurs davantage à demander qu'à offrir.

#### IV Arbitrage commercial

L'une des idées qui est dans l'air, à propos du volet économique, mérite d'être mentionnée ici en tant qu'elle s'apparente, dans son principe, au système de règlement pacifique des différends proposé par la Suisse : c'est l'idée d'un arbitrage international des litiges commerciaux. Les pays occidentaux ont, semble-t-il, étudié cette question, notamment au sein de l'OTAN. Les instances d'arbitrage qui ont été envisagées sont la Chambre internationale de Commerce de Paris, la Chambre de Commerce de Stockholm (dont on nous apprend cependant (Stockholm, 17 octobre) qu'elle a suspendu ses activités pour réviser ses statuts) et la Chambre de Commerce de Zurich (qui a déjà fonctionné en certains cas entre l'Est et l'Ouest).

Certains Occidentaux - outre qu'ils ne croient guère à l'efficacité de tels mécanismes - inclinent à penser que les pays de l'Est - l'URSS surtout - ne seront pas prêts à accepter cette idée

et que, dès lors, pareille proposition serait plutôt de nature à augmenter les risques d'échec (Ambassade Bruxelles, 4 octobre). La Commission de la CEE, pour sa part, ne la voit pas d'un bon oeil (Mission Bruxelles, 27 octobre).

Les très rares renseignements que nous avons sur l'accueil que certaines capitales de l'Est réservent à cette idée sont cependant moins négatifs. Mais ce qui est sûr, c'est que les pays de l'Est ne sauraient lui donner suite que pour autant, bien entendu, que la juridiction proposée ait un caractère entièrement facultatif (Luxembourg, 12 octobre).

#### V. Aspects institutionnels

La discussion de questions économiques et commerciales à la CSCE ne manquera pas de poser un problème institutionnel : dans quelle mesure conviendra-t-il, sur ce plan, de mettre en place des organes de dialogue plus ou moins permanents, et quel sera le rôle des institutions déjà existantes, et notamment de la Commission Economique pour l'Europe (CEE-ONU) ?

De manière fort schématique et pour autant que les positions soient déjà arrêtées à ce sujet, les Occidentaux sont d'avis que les organismes existants suffiront à assurer le "follow-up" des décisions économiques qui seraient éventuellement prises à la CSCE. Du côté de l'Est, on envisage la mise en place d'un organe permanent de la Conférence qui, s'il voyait le jour, serait essentiellement politique mais couvrirait aussi le champ économique. Il exercerait avant tout une fonction de "supervisory power" et servirait, par voie de recommandations, de stimulateur pour les organes multilatéraux existants. La CEE-ONU ne serait donc pas écartée comme telle, mais réduite à un rôle d'exécutif de nature technique - conception diamétralement opposée aux idées que se fait M. Stanovnik (Secrétaire exécutif de la Commission), qui voudrait que l'ensemble du volet économique reste sous la responsabilité de son organisation.

Il est à relever en effet que ses travaux se déploient déjà dans le sens d'une coopération Est-Ouest accrue : à son programme de travail figurent notamment les questions suivantes : environnement, tourisme, marketing, coopération industrielle, coopération scientifique et technique (Genève, 24 octobre).

## VI. Aspect monétaire

Un problème qui reste à résoudre entre l'Est et l'Ouest est celui de leurs relations monétaires : l'un des obstacles majeurs au développement économiques entre eux est l'inconvertibilité des monnaies du bloc de l'Est. Il est vrai que le CAEM (COMECON) travaille à créer un "rouble convertible" (unité de compte) entre pays de l'Est. La convertibilité externe en revanche paraît encore lointaine.

Dans ce contexte, l'idée d'une multilatéralisation des paiements de l'Est face à l'Ouest a déjà été évoquée à plusieurs reprises dans le passé. La CEE-ONU avait, entre autres, étudié la question. L'Ambassadeur Heimo l'avait également évoquée lors de la dernière Conférence des Ambassadeurs et continue d'ailleurs de l'étudier.

Lors d'une récente visite auprès de l'Ambassadeur Probst, le Ministre Bauer s'est demandé si ces idées, utopiques à l'époque, ne pourraient pas être reprises, maintenant que les flux commerciaux ont pris plus d'ampleur et qu'un volet économique sera discuté à la CSCE.

Cas échéant, il pourrait s'agir d'une sorte d'accord-cadre multilatéral sur le règlement des soldes des paiements entre pays de l'Est et de l'Ouest, sur le modèle de l'ancienne Union Européenne de Paiements qui, pour l'Occident, a eu les effets bénéfiques

que l'on sait. Un accord de ce genre "couvrirait", selon M. Bauer, les accords commerciaux bilatéraux déjà en vigueur et permettrait leur extension, augmentant du même coup la marge de manoeuvre des pays de l'Est à l'intérieur du cadre dirigiste du COMECON, réduisant aussi le montant global des crédits que les pays de l'Est sollicitent constamment de nous.

Il convient cependant de rappeler que les questions monétaires sont rangées par l'OTAN, et surtout par la CEE, parmi celles qui ne devraient pas être abordées par la CSCE.