

DELEGATION SUISSE
AUPRES DES
ORGANISATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES

Genève, le 2 octobre 1975

CSCE - 46.3.10.
Lug/aa

Considération sur le problème de la
mise en oeuvre du chapitre
"Coopération économique" de l'Acte Final de la CSCE

I. - Remarques introductives

Deux éléments de nature générale retiennent ici notre attention:

1) La CSCE a réuni 35 Etats indépendants et souverains. En matière économique, ce sont pourtant avant tout et surtout 2 groupes de pays, relevant de 2 systèmes économiques différents, qui se sont trouvés face à face. Dès lors pour nous, la mise en oeuvre des textes "économiques" issus de la CSCE doit s'apprécier essentiellement par rapport à nos partenaires de l'Est.

Cela est évidemment vrai des textes sur les échanges commerciaux. Et même si l'on peut en principe admettre que les chapitres "Science et technique", "Environnement", "Transports", ou encore "Tourisme" pourraient être d'application "tous azimuts", il reste qu'à l'égard de nos partenaires occidentaux, la coopération en ces matières est généralement et antérieurement servie par des instruments plus adéquats que les dispositions de l'Acte final et que dès lors, la mise en oeuvre de ces dernières doit être, là aussi, conçue essentiellement par rapport aux pays de l'Est.

2) La coopération économique Est - Ouest s'est développée bien avant la CSCE, et son essor ne nécessitait pas impérieusement la convocation d'une CSCE. Au surplus, celle-ci, de par sa nature

./.

plus politique que strictement technico-économique, ne pouvait être à l'origine de textes économiques précis et rigoureux. Mais cela noté, on ne saurait pour autant négligé la mise en oeuvre du chapitre "économique" de l'Acte final.

Et d'abord, parce que ce chapitre existe; qu'il contient, à côté d'un certain nombre de dispositions vagues et probablement peu utiles, des éléments qui ont leur mérite propre, sur lesquels, du côté suisse, nous nous sommes activement engagés durant la Conférence, et dont nous avons intérêt maintenant à tirer parti, par exemple: principe de la réciprocité des avantages et des obligations entre partenaires, facilitation des contacts entre agents de la coopération en matière de commerce, de science et de technique, d'environnement, de tourisme; il s'agit là de textes qui, au niveau spécifique multilatéral Est - Ouest, n'existaient pas auparavant. Enfin, si d'un point de vue politique, nous entendons être attentifs au respect des engagements pris dans les chapitres I (politique) et III (humanitaire) de l'Acte final, il serait inopportun de mettre en marge le chapitre II (économique).

II - Quelles suites comportent les textes "économiques"?

1) Généralités:

Qu'elle soit autonome, bilatérale ou multilatérale, l'exécution des engagements pris dépend toujours des Etats, soit qu'elle leur incombe directement, soit qu'elle requiert leur intervention. La nature de l'Acte final est telle qu'il n'engendre que des obligations politiques et non juridiques. Cela étant, il convient de remarquer que relativement nombreuses sont les dispositions opératives comportant des verbes introductifs générateurs d'obligations précises: "prendront les mesures", "sont convenus", "développeront une telle coopération en ...", "expriment leur accord sur ...", etc...etc...

- 3 -

Autre remarque générale: il faut avoir conscience que les textes du chapitre II ont été élaborés, dans l'ensemble, sur la base de propositions occidentales, et souvent au corps défendant de l'Est. Une seule proposition de texte avait été déposée par l'Est (RDA - Hongrie) pour l'ensemble du chapitre "économique"; elle était libellée en termes très généraux, sur 5 pages. Or l'Acte final comporte 22 pages de textes "économiques", incluant souvent, comme indiqué ci-dessus, des obligations précises. Le poids de leur exécution repose principalement sur l'Est, d'où l'importance d'une attention de notre part vouée au "contrôle" de cette exécution.

2) Préambule du chapitre II:

Des 9 paragraphes préambulaires, 2 doivent retenir l'attention, soit celui sur la réciprocité (5e) et celui sur les pays en développement (6e).

a) Figurant dans le préambule, le principe de la réciprocité est évidemment formulé en termes généraux et ne comporte pas d'engagements à proprement parler. La mérite du texte réside toutefois en ce que la réciprocité est définie pour la première fois: "réciprocité permettant, dans l'ensemble une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable,...". Le respect de ce principe appelle des mesures de caractère essentiellement autonome, et, dans les conditions présidant à la coopération économique internationale, est incontestablement à la charge des pays de l'Est. Pour nous, la mention de ce principe de réciprocité défini de manière plus ou moins satisfaisante peut et doit nous servir à réclamer de nos partenaires de l'Est, dans les différents domaines de notre coopération économique avec eux, une répartition effectivement équitable et d'ampleur comparable de nos obligations et avantages réciproques. Nous pourrions en faire usage principalement sur le plan bilatéral, soit à propos de l'examen du fonctionnement d'accords déjà existants, soit à l'occasion de la conclusion de nouveaux accords. L'utilité sur le

./.

plan multilatéral nous paraît négligeable.

b) Le paragraphe sur les pays en développement ne nous semble pas devoir comporter la prise d'engagements nouveaux à l'égard de ces pays. Peut-être devons-nous nous attendre à ce que les pays en développement d'Europe fassent état de ce texte vis-à-vis de leurs partenaires européens industrialisés, soit bilatéralement, soit au niveau multilatéral. Il reste que le texte est libellé en termes modestes, et qu'il précise par ailleurs que chaque Etat maintient les positions qu'il a prises au sujet des documents pertinents des Nations Unies concernant le développement.

3) Echanges commerciaux:

a) Le premier texte - "Dispositions générales" - de cette rubrique n'appelle guère de commentaires quant à sa mise en oeuvre. Les éléments qu'il contient ne sont pas d'un intérêt majeur pour nous, soit qu'il s'agisse de questions évoquées en termes trop généraux pour être valablement utilisées, soit qu'il s'agisse de problèmes abordés déjà et plus en détail dans des textes "techniques" (GATT par exemple), soit qu'il s'agisse de points déjà réglés pour ce qui nous concerne (Clause de la nation la plus favorisée, ou suppression des restrictions discriminatoires).

b) Au titre des "Mesures spécifiques susceptibles de favoriser les échanges" figurent trois textes dont l'utilité apparaît en revanche très réelle: "Facilités et contacts d'affaires", "Information économique et commerciale", et "Commercialisation".

Tous trois ont d'abord le mérite d'exister, puisque c'est la première fois que de tels sujets sont "codifiés" de manière "officielle" dans le cadre Est - Ouest. Leur mise en oeuvre requiert essentiellement des démarches autonomes, dont la charge repose au premier chef sur les pays de l'Est.

Le texte "Facilités et contacts d'affaires" contient toute une série de dispositions concrètes susceptibles d'aider

- 5 -

valablement nos entreprises - tout particulièrement les petites et les moyennes - dans la conduite de leurs relations d'affaires avec leurs partenaires de l'Est. Il serait donc utile que nous assurions une large diffusion de ce texte à nos entreprises, sous la forme par exemple d'un petit fascicule - explicatif exposant de manière simple et concise les principales dispositions contenues dans le texte. En outre, à l'occasion des réunions des Commissions mixtes prévues dans nos accords bilatéraux avec les pays de l'Est, ce texte pourrait utilement servir à la défense des divers dossiers qui nous seraient, le cas échéant, soumis par nos entreprises à cet égard.

S'agissant du texte "Information économique et commerciale" - qui appelle lui aussi des mesures autonomes, essentiellement de la part des pays de l'Est -, son utilité nous paraît se justifier tant au bénéfice de l'Administration (et principalement, la Division du commerce) qu'à celui de l'industrie. A remarquer que le texte suggère l'étude, dans le cadre de l'ECE/ONU, de la possibilité de créer un système multilatéral de notification des lois et règlements relatifs au commerce extérieur, ainsi que des modifications qui y sont apportées. L'idée d'un tel système nous paraît devoir être soutenue, car elle aurait l'avantage de mettre en place un dispositif quasi automatique, et permettrait par ailleurs de mieux contrôler le respect des engagements pris, selon la régularité des notifications faites.

Quant au texte sur la "Commercialisation", son utilité n'est pas douteuse; preuve en est l'intérêt qu'ont porté nos milieux industriels aux trois Séminaires "Marketing" organisés sous les auspices de l'ECE. Là également, nous devons veiller à assurer la meilleure diffusion possible - meilleure, tant dans la présentation que dans l'éventail des destinataires - au sein de notre industrie. Et là également, les problèmes éventuels posés en la matière à telle ou telle entreprise pourraient être utilement évoqués lors de nos Commissions mixtes, avec à l'appui le texte de l'Acte final.

./.

4) Coopération industrielle

D'inspiration essentiellement occidentale, le texte "Coopération industrielle" tient largement compte du fait que dans nos économies de marché, c'est au secteur privé que revient l'initiative principale en matière de coopération industrielle. Ainsi l'accent est-il mis surtout sur les mesures propres à aider les entreprises intéressées à cette coopération. L'intérêt que portent les pays de l'Est - notamment les plus industrialisés (Hongrie, Tchécoslovaquie, DDR, Pologne) - au développement de cette coopération explique qu'il ait été possible d'élaborer un texte à bien des égards utile et substantiel.

Ici également, il s'agit pour nous de diffuser largement ce texte dans nos milieux industriels, afin que ceux-ci puissent en tirer le meilleur parti dans la conduite des opérations de coopération qu'ils pourraient envisager. Ce texte nous paraît devoir être un bon support des efforts de nos entreprises en la matière. Son utilité se situe, à notre sens, tant au stade de la préparation d'opérations de coopération (par ex. amélioration quantitative et qualitative des informations et des données d'expériences; facilitation des contacts d'affaires entre entreprises, y compris au niveau de leurs personnels qualifiés respectifs), qu'au stade de l'exécution de cette coopération (par ex. accélération de la conduite des négociations; amélioration des conditions de travail du personnel engagé; protection juridique du patrimoine des partenaires) etc... etc...

Au niveau gouvernemental, et en fonction des principes régissant notre système en la matière, il n'y a pas de mesures particulières d'exécution à prendre. Cela étant, ce texte doit être, pour nous également, un utile support pour le traitement éventuel de dossiers dans le cadre de nos Commissions mixtes.

A noter enfin qu'il serait opportun de notre part de soutenir la recommandation tendant à développer, dans le cadre de

- 7 -

l'ECE/ONU, la diffusion d'informations et d'orientations sur la rédaction des contrats de coopération. L'ECE travaille déjà actuellement à la rédaction d'un guide à cet égard; elle envisage l'élaboration prochaine d'un guide sur les contrats de consortiums. Informés de cela, nos milieux industriels - notamment les petites et moyennes entreprises - nous ont dit tout leur intérêt à cet égard.

5) Projets d'intérêt commun:

Présenté par les pays de l'Est, ce texte - il est intéressant de le noter au vu de son origine - est conçu essentiellement comme un stimulant proposé aux organismes, entreprises et firmes intéressés à une coopération dans des projets de plus ou moins grande envergure: ressources énergétiques, exploitation de matières premières, échange d'énergie électrique, développement de réseaux routiers et navigables, mise au point d'équipement de transports multimodes, manutention de conteneurs.

Ce texte n'appelle pas, au niveau gouvernemental, de mesures d'exécution à proprement parler. Là encore, il s'agit essentiellement d'informer notre industrie de l'existence de ce texte qui pourrait faciliter, pour celles de ses branches intéressées l'étude et la conduite de projets de coopération.

6) Harmonisation des normes

Ce texte, libellé en termes généraux, et se limitant à un encouragement de la coopération internationale en vue d'une harmonisation des normes, n'appelle pas de commentaires.

7) Arbitrage

Texte très bref, mais qui doit retenir l'attention sur un point important: la recommandation que les dispositions d'arbitrage

- 8 -

convenues et acceptées mutuellement permettent l'arbitrage dans un pays tiers. C'est là une concession importante des pays de l'Est, qui s'y opposaient généralement dans le passé. Notre industrie a intérêt à en être informée.

8) Arrangements bilatéraux spécifiques

Un seul paragraphe, mais qui n'est pas sans portée puisqu'il vise, dans le domaine des échanges commerciaux et de la coopération industrielle, à favoriser la conclusion d'accords bilatéraux spécifiques en vue d'éviter la double imposition, faciliter le transfert des bénéfices et le retour de la valeur des apports investis.

Il pourrait être utile d'examiner ici si, et en quoi, un tel texte pourrait éventuellement, et dans des cas appropriés, servir à compléter notre "dispositif d'accords" avec nos partenaires de l'Est.

* * *

III. - Conclusions

Principalement conçus en vue d'améliorer "le climat" des relations économiques Est - Ouest - il ne pouvait en être autrement, du fait que la CSCE n'était pas une Conférence de négociation à proprement parler -, les textes brièvement évoqués ci-dessus devraient appeler de notre part, en vue de leur mise en oeuvre, des mesures essentiellement inspirées des considérations suivantes:

a) En fonction même de la nature et du contenu des textes, et dans l'esprit même des principes qui régissent notre économie, la première tâche serait d'informer largement et dans les meilleures

- 9 -

conditions notre industrie, en l'invitant à tirer elle-même directement parti des dispositions pertinentes de l'Acte final.

b) Au niveau gouvernemental, ces textes ne paraissent pas nécessiter de notre part la prise de mesures autonomes spécifiques. Comme indiqué en introduction, le poids de leur exécution repose principalement sur l'Est, où la mise en oeuvre bien évidemment dépend là très largement des instances gouvernementales.

c) Le "contrôle" de leur exécution devrait s'opérer en étroite liaison avec l'industrie, par exemple par le canal du Vorort ou des associations faïtières, ainsi qu'avec l'OSEC.

d) Dans le cadre de nos Commissions mixtes avec nos partenaires de l'Est, l'examen de l'état de nos relations économiques pourrait se faire en tenant également compte de ces textes, notamment à propos de dossiers précis qui pourraient nous être soumis par notre industrie.

e) Ces textes ne nous paraissent pas appeler des suites bilatérales au niveau gouvernemental, à la seule exception éventuellement des questions évoquées sous point 8 ci-dessus.

f) Sur le plan multilatéral, c'est à l'ECE/ONU que doit revenir la tâche de prendre en considération les textes de la CSCE. Cette tâche est précisément en cours d'exécution actuellement. Cela dit, il y a lieu ici d'éviter que les mesures d'exécution autonomes ne "disparaissent" dans l'ECE, où l'on se contenterait de faire des rapports périodiques d'évaluation qui pourraient donner l'illusion d'une exécution. Il s'agit de donner à l'ECE certaines tâches précises, choisies de manière sélective.

* * *

./.

- 10 -

S'agissant des textes sur la "Science et la technique", "l'Environnement", les "Transports", le "Tourisme", il conviendrait naturellement et logiquement d'en confier l'examen et la mise en oeuvre aux Services compétents, respectivement l'Office fédéral de la science et de la recherche, l'Office fédéral de la protection de l'environnement, l'Office fédéral des transports, et la Section "Tourisme" de ce dernier Office.

A remarquer que pour ce qui est de la coopération scientifique et technique, et s'agissant plus particulièrement de la recherche appliquée, l'on pourrait se demander s'il ne serait pas opportun d'envisager une information adéquate de l'industrie à cet égard conjointement à l'information faite en matière de commerce et de coopération industrielle.

J. Lugon