

N A T O C O N F I D E N T I E L

ORIGINAL : ANGLAIS
3 avril 1973

DOCUMENT
C-M(73)30

CSCE : POSITION DES PAYS DE L'EST ET DES PAYS NON ALIGNES
A L'EGARD DES PROPOSITIONS DES PAYS DE L'OTAN EN
MATIERE ECONOMIQUE

Rapport du Président du Comité politique au niveau élevé

Le rapport ci-joint (AC/127-D/431) du Comité économique a été examiné par le Comité politique au niveau élevé à sa réunion du lundi 26 mars. Le Comité politique au niveau élevé l'a jugé utile mais ne l'a pas étudié en détail étant donné que des conversations se déroulent parallèlement à Helsinki. Il s'est montré d'avis que, si ce rapport n'appelait aucune mesure, il devrait néanmoins être transmis au Conseil pour information.

2. Le Comité politique au niveau élevé a examiné le programme des consultations futures qui auront lieu à Bruxelles au sujet des questions économiques soulevées à la réunion d'Helsinki. Il a estimé que ces consultations devraient recommencer dès la suspension des pourparlers d'Helsinki, ou dès la fin des débats qui y sont actuellement consacrés à la corbeille II, la date d'achèvement la plus proche devant être retenue. Le Comité a invité le Comité économique à reprendre automatiquement l'examen de ces questions conformément à ce calendrier, bien que toute délégation soit libre de demander des consultations plus rapides, si elle le juge souhaitable.

(Signé) Jörg KASTL

OTAN
1110 Bruxelles

N A T O C O N F I D E N T I E L

POSITIONS DES PAYS DE L'EST ET DES PAYS NON ALIGNES
A L'EGARD DES PROPOSITIONS DES PAYS DE
L'OTAN EN MATIERE ECONOMIQUE

Rapport du Président du Comité économique

Introduction

La description soviétique des tâches de la seconde Commission ainsi que les commentaires officiels et officieux de l'URSS sur le mandat allié proposé par la Belgique font ressortir clairement que l'URSS est en désaccord profond avec l'esprit et l'objet des propositions de l'Alliance en ce domaine. Toutefois, on peut considérer comme un signe encourageant le fait que l'Ambassadeur Zorine ait reconnu, dans son entretien avec l'Ambassadeur Forthomme, que le projet soviétique pourrait être également amélioré.

2. A l'évidence, Moscou a le sentiment que le mandat proposé par l'Alliance :

- (i) est allé trop loin en transposant sur un plan multilatéral l'expérience et les résultats obtenus par des négociations bilatérales;
- (ii) n'a pas suffisamment tenu compte des différences qui existent entre les systèmes économiques et sociaux auxquels doivent se conformer les conditions régissant aux relations économiques Est/Ouest;
- (iii) que les propositions de l'Alliance, souhaitables peut-être en tant qu'objectifs à long terme, étaient trop ambitieuses et prématurées à un stade où la coopération économique Est/Ouest n'en est encore qu'au début de son développement potentiel.

3. En somme, Moscou, appuyé dans une large mesure par ses alliés de l'Est européen, semble en ce qui concerne les questions économiques, préférer limiter la discussion à une CSCE à l'élaboration de principes sur les relations économiques Est/Ouest. Ces principes devraient notamment inclure l'engagement des participants à appliquer la clause de la nation la plus favorisée ainsi que la non-discrimination dans leurs transactions économiques. En outre, ils devront définir, en termes généraux, les domaines dans lesquels une expansion future de la coopération économique apparaîtrait comme fructueuse.

C-M(73)30

- 3 -

4. On notera que les positions soviétiques ne semblent pas avoir progressé au-delà des idées préliminaires exprimées depuis plusieurs années. Comme par le passé les Soviétiques sembleraient s'en tenir à :

- (i) d'une part, l'affirmation du principe de la non-discrimination, reprise dans le cadre d'une déclaration à caractère général;
- (ii) d'autre part, l'établissement de grands projets pan-européens (industrie, énergie, matières premières et transports).

5. En d'autres termes, il semblerait que les Soviétiques souhaiteraient le maintien de l'actuel cadre bilatéral institutionnel accompagné de facilités de crédit améliorées et d'une aide technique plus substantielle. En particulier, pour les projets spécifiques, il s'agit pour eux de les aborder cas par cas, en refusant toute modification ou novation aux mécanismes qui régissent leurs échanges.

6. Par contre, l'approche occidentale vise essentiellement à améliorer les conditions d'exercice de la coopération économique et à atteindre un accord sur un ensemble de conditions susceptibles de promouvoir la coopération commerciale et industrielle.

7. Les développements qui suivent indiquent d'une part les oppositions qui existent entre certaines positions de l'Est et de l'Ouest et, d'autre part, l'écart qui les sépare au niveau de certaines propositions.

I. POSITION SOVIETIQUE

(i) Le Mandat

8. L'URSS n'expose que de façon schématique le mandat du Comité chargé de la Coopération économique. Elle ne prévoit pas au stade actuel la création de sous-comités spécialisés. Cependant, elle attribue à ce Comité une compétence plus large que celle envisagée présentement à l'OTAN, en y incorporant, outre l'environnement, la science et la technologie. A ce dernier égard la position soviétique ne surprend pas en raison du fait que les questions technologiques et scientifiques sont étroitement liées à ses préoccupations dans le domaine de la coopération industrielle et qu'elle souhaite surtout aborder cette question dans le cadre de la coopération économique. Cet élargissement de la compétence du comité ne devrait pas en principe présenter d'inconvénients particuliers pour les pays de l'Alliance. Néanmoins il ne faudrait pas que par ce biais les Soviétiques escamotent la question des échanges humains et culturels qui pourraient être du ressort d'autres comités.

9. La position soviétique diffère fondamentalement de celle de l'Alliance sur le degré de précision des mandats à donner aux Comités et sous-comités éventuels. Il semble en effet que les Soviétiques s'accommoderaient fort bien d'une simple déclaration d'intention.

10. L'URSS n'a proposé que des termes de référence très généraux pour la discussion des questions économiques à la Seconde Commission d'une CSCE. Bien que plusieurs pays de l'Est européen, notamment la Hongrie, y ont ajouté un certain nombre de considérations, leurs commentaires sont en général conformes aux propositions soviétiques suivantes :

- (i) des dispositions de base visant d'une part à faciliter l'expansion du commerce, et faisant état des principes de la nation la plus favorisée et de la non-discrimination, et, d'autre part, à promouvoir la coopération industrielle;
- (ii) des propositions quant aux possibilités de mettre en oeuvre conjointement des projets paneuropéens dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, de l'extraction des minéraux, des transports, ainsi que des recommandations sur les priorités à observer pour développer de façon encore plus poussée des travaux en commun concernant de tels projets.

11. Réduit à l'essentiel, le mandat soviétique fait ainsi référence uniquement aux mesures visant à promouvoir le commerce, et en particulier à la reconnaissance des principes de la clause de la nation la plus favorisée et de la non-discrimination dans les relations économiques. Il vise en outre le développement de la coopération industrielle et la mise en oeuvre en commun dans divers domaines de projets paneuropéens.

- (b) Clause de la nation la plus favorisée et non-discrimination

12. Le mandat soviétique propose à Helsinki, les entretiens Zorine-Forthomme et d'autres conversations ont confirmé que pour l'URSS le thème principal à la CSCE - comme il en été à l'ECE (Genève), la CNUCED et dans d'autres enceintes multilatérales - sera que les politiques discriminatoires pratiquées par l'Occident dans son commerce avec les pays communistes constitue l'obstacle majeur à une nouvelle expansion de la coopération Est/Ouest, et plus particulièrement paneuropéenne. A cet égard, les organes d'information soviétiques ont réservé leurs critiques les plus sévères à la Communauté Economique Européenne.

C-M(73)30

- 5 -

13. L'URSS soutiendra le point de vue selon lequel la mise en oeuvre délibérée de mesures restrictives et discriminatoires dans le domaine des relations économiques, à l'égard d'un état ou d'un groupe d'états, est une violation du droit international et un acte d'agression économique. Les Soviétiques assimilent à ces mesures le refus par les Etats-Unis d'appliquer à l'URSS et à plusieurs pays de l'Est européens le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Sont également visés : les accords de commerce préférentiels de la Communauté, les restrictions quantitatives que de nombreux pays européens de l'Ouest appliquent uniquement aux pays à commerce d'Etat, les contrôles stratégiques occidentaux, etc...

14. Les implications de cette position soviétique sur la non-discrimination sont évidentes. Les pays occidentaux ne doivent appliquer aucun tarif douanier, contingent, ou autres restrictions à leur commerce avec les pays socialistes qui ne sont pas également appliquées aux échanges entre pays occidentaux. Quant à la Communauté elle ne devrait pas mettre l'URSS et les autres pays socialistes dans une situation moins favorable que les autres pays non-membres. Bien que Zorine ait indiqué qu'il n'entraît pas dans les intentions de l'URSS de saper l'assise de la Communauté Economique, il a également insisté sur le fait que le principe d'un traitement égal constituait une condition essentielle pour un accroissement substantiel des échanges URSS/CEE.

(c) Coopération industrielle

15. L'URSS s'est montrée moins empressée que ses alliés de l'Europe de l'Est pour conclure des accords de coopération industrielle avec des firmes occidentales (et, contrairement à la Roumanie et la Hongrie, ne permet pas des prises de participation des étrangers). En revanche, elle s'est montrée favorablement disposée à l'égard de certains arrangements permettant d'obtenir de l'Ouest de la technologie et du "know how" pour la gestion des entreprises. Elle a également recherché à l'Ouest les moyens de résoudre ses problèmes de ventes et de paiements. Toutefois, les autorités soviétiques ont, tant en public qu'en privé, fait savoir qu'elles trouvaient les termes du mandat belge sur la coopération industrielle inacceptable et "destiné à assurer des conditions privilégiées pour les opérations de pays étrangers sur les territoires d'autres Etats."

16. Zorine a soutenu, par exemple, que les propositions belges pour l'élaboration de directives visant à obtenir un traitement équitable et non discriminatoire pour les firmes participant à des entreprises conjointes et se rapportant également aux conditions administratives, et autres, nécessaires

à leur fonctionnement sont contraires à la législation soviétique. Celle-ci exige que les règles applicables aux entreprises étrangères en URSS soient établies cas par cas et négociées bilatéralement entre gouvernements intéressés.

17. L'Ambassadeur soviétique a particulièrement souligné que la proposition dans le mandat "de protéger de façon adéquate les investissements et les transferts de fonds" était inacceptable. Dans ce cas, une fois de plus, il n'aurait pas été tenu compte de façon suffisante des différences entre les systèmes économiques et sociaux. En effet, les entreprises étrangères ne sont pas autorisées à traiter directement avec les firmes soviétiques sinon à des conditions précises établies dans le cadre d'accords passés entre gouvernements.

(d) Commerce

18. Hormis les considérations relatives à la clause de la nation la plus favorisée et à la non-discrimination, l'URSS n'a proposé à Helsinki aucune mesure spécifique pour améliorer les échanges commerciaux Est-Ouest. Moscou (à en juger par les entretiens Zorine-Forthomme) semble estimer que les propositions de l'Alliance dans le domaine des échanges ne soulèvent pas d'objections de principe en ce qui concerne l'amélioration des contacts d'affaires, des moyens mis à la disposition des hommes d'affaires, de l'information des techniques de gestion ainsi que de la qualité et de la commercialisation des produits d'exportation. Les Soviétiques, néanmoins, ne voient pas l'utilité de mettre ces points à l'ordre du jour d'une Conférence, puisque, de leur point de vue, il est préférable de les aborder au niveau bilatéral.

(e) Coopération Paneuropéenne

19. En faisant état dans le mandat des ressources naturelles "européennes" et en se référant à des projets "paneuropéens" l'URSS indique son intention d'empêcher les Etats-Unis et le Canada de participer pleinement aux projets qu'elle propose. En outre, les propositions soviétiques pour la mise en oeuvre conjointe des projets ne mentionnent pas le domaine des communications et de la promotion du tourisme qui, avec les transports, constituerait la tâche principale du troisième sous-comité proposé par l'Alliance.

II. POSITION DES AUTRES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

(a) Le Mandat

20. La position de la Pologne se rapproche très sensiblement

C-M(73)30

de celle de l'URSS. Elle voudrait y voir figurer la science et la technologie, tout en estimant que le mandat présenté par les pays de l'Alliance est à la fois trop technique et complexe pour être utilement discuté à une CSCE. Il ne met pas suffisamment l'accent sur les conditions politiques et commerciales grâce auxquelles la coopération économique pourrait se développer. Par ailleurs les Polonais considèrent que le mandat occidental reste en deça des résultats déjà acquis bilatéralement en matière de coopération économique. La Hongrie s'aligne sur les positions soviétiques et notamment en ce qui concerne le principe de la non-discrimination et de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

(b) Autres questions

21. Dans le domaine de la coopération industrielle la Pologne semble s'aligner sur l'attitude soviétique en préférant à l'établissement d'un cadre général, l'examen de mesures ad hoc pour chaque cas particulier. De même en ce qui concerne les garanties à accorder aux investissements éventuels occidentaux, toute tentative d'harmonisation au niveau multilatéral serait, selon les Polonais, prématurée en l'absence d'une législation adéquate d'application générale dans les pays de l'Est. Tout ce qui précède semble indiquer une certaine préférence de la Pologne pour les accords bilatéraux.

22. La Hongrie a fait état de toute une gamme d'activités dans les domaines économique, technique, écologique et scientifique qui pourraient être examinées à une CSCE. A cet égard il convient de noter que parmi les exemples cités, ceux relatifs à la technologie des ordinateurs et à la physique nucléaire ont été explicitement rejetés par deux pays de l'Alliance lors de l'examen du dossier "Sciences appliquées et Technologie". En outre, la Hongrie a suggéré de supprimer le point relatif à l'arbitrage commercial en arguant qu'un organisme des Nations-unies (vraisemblablement la ECE (Genève)) est déjà saisi de cette question.

23. Par ailleurs, la Hongrie suggère parmi les points susceptibles d'être traités à une CSCE, de discuter l'établissement de plans économiques couvrant soit la totalité, soit un groupe de pays européens. Cette suggestion n'est pas très claire, elle pourrait cependant être le point de départ d'une proposition visant à obtenir des pays de l'Est des informations complémentaires sur leurs plans économiques à moyen et à long terme, conformément à l'un des objectifs que les pays de l'Alliance souhaitent atteindre à Helsinki.

III. POSITION DES PAYS EUROPEENS NON ALIGNES

24. La Yougoslavie ainsi que l'Espagne ont proposé que soient abordés à une CSCE les problèmes des travailleurs migrants, ainsi que celui d'une contribution croissante de l'Europe à l'aide au développement. En ce qui concerne la première question, il n'apparaît pas opportun pour des raisons tactiques de l'aborder à une CSCE (1). Quant à l'aide aux pays en voie de développement, bien que cette question ait été abordée lors de la préparation de la CSCE, il est apparu que les pays de l'Alliance ne se faisaient guère d'illusion sur les possibilités d'aboutir à une réelle coopération avec l'Est dans ce domaine.

25. En outre, l'Espagne a présenté une série de propositions dans de nombreux domaines, la plupart d'entre elles rejoignant celles élaborées par l'Alliance. Par contre, il convient de noter que l'Espagne souhaite voir s'établir des formes de coopération régionale, groupant par exemple des pays du Bassin méditerranéen. Cette forme de coopération pourrait également être étendue aux problèmes de l'environnement. Cette proposition ne semble pas devoir soulever d'objections occidentales dans la mesure où elle grouperait des pays méditerranéens européens. Par contre, un tel projet pourrait se heurter à une opposition de l'URSS dans la mesure où des pays comme la Roumanie et la Bulgarie seraient tentés d'y participer.

IV. CONCLUSIONS

26. Etant donné l'insistance de Moscou, dans ses commentaires sur la proposition belge sur le caractère bilatéral des transactions économiques, il est évident que l'URSS n'envisage pas des négociations détaillées à la CSCE sur des questions commerciales spécifiques ou sur des sujets s'y rapportant. Il est cependant évident que ce pays espère utiliser la Conférence pour encourager les gouvernements et trouver d'autres appuis en vue d'obtenir une amélioration des conditions lui permettant d'accéder aux ressources technologiques et financières occidentales (donnant comme raison que des investissements supplémentaires importants seront requis par l'URSS pour développer ses ressources naturelles afin de satisfaire les besoins en matières premières des pays occidentaux). Par ailleurs, l'URSS s'efforcera de faire de la "non-discrimination" dans les relations économiques un principe international auquel tous les participants seraient liés, moralement ou d'une autre façon.

27. En outre, l'insistance de Moscou que la base de l'expansion de la coopération économique Est-Ouest doit, d'emblée, être fondée sur "l'existence de deux systèmes sociaux et économiques différents" semblerait impliquer que ni l'URSS

(1) AC/119-R(73)26 (point VI)

C-M(73)30

ni ses alliés n'acceptent facilement d'admettre que les politiques et les pratiques suivies par les Pays à commerce d'Etat créent pour le commerce Est-Ouest des difficultés spéciales ou que ces questions, considérées comme des affaires internes, puissent légitimement faire l'objet de commentaires occidentaux.

28. C'est pourquoi, pour les Soviétiques il y aurait avantage à obtenir une déclaration de principes établie conformément aux indications déjà données par les pays communistes à l'Assemblée générale des Nations-unies, à la CNUCED et à l'ECOSOC. Elle recommanderait aux pays participants de ne pas poursuivre des politiques commerciales discriminatoires et érigerait en principe que les différences entre les systèmes sociaux et économiques ne devraient pas constituer un obstacle à la coopération économique Est-Ouest. Une telle déclaration permettrait de faire état d'une multitude de soi-disant "fautes" occidentales et de servir un certain nombre d'objectifs soviétiques.

29. S'il est vrai qu'une déclaration, sous une forme ou une autre, sur la coopération économique pourrait être un des résultats auquel la CSCE devrait aboutir, on peut espérer que les Alliés s'opposent à la formulation d'un ensemble de principes qui ne porteraient que sur le commerce et mettraient en relief les questions de la clause de la nation la plus favorisée et de la non-discrimination. La préparation d'une déclaration sur la coopération économique devrait, en tout état de cause, n'être considérée qu'après un examen détaillé des éléments fondamentaux de l'ordre du jour économique. Celui-ci devrait faire état non seulement des principes mais aussi des pratiques suivies.

30. Dans les domaines qui leur paraissent avantageux, les Soviétiques semblent encourager les entreprises conjointes, par exemple en ce qui concerne certains projets spécifiques dans l'industrie, l'énergie, l'industrie minière et les transports. Les propositions soviétiques ont été présentées comme une coopération "paneuropéenne", ce qui en exclurait les Etats-Unis et le Canada. Bien que les Alliés ne soient pas en mesure de définir ce que pourrait être une participation nord-américaine à de tels projets aussi longtemps que la nature de chacun d'entre eux n'aura pas été précisée; il n'en reste pas moins que les droits de tous les participants à la CSCE à y participer pleinement ne doivent en aucune façon être compromis.

31. Dans le domaine commercial, l'URSS a élaboré des principes généraux de coopération qui correspondent aux objectifs principaux de sa politique en la matière. Le projet

soviétique a des visées ambitieuses, mais contient peu d'éléments qui permettraient de parvenir à un équilibre des avantages réciproques; son acceptation dans sa forme actuelle entraînerait la concession d'avantages unilatéraux en faveur des pays de l'Est (1).

32. En conclusion, au stade actuel des conversations préliminaires d'Helsinki, les positions des parties en présence restent très éloignées les unes des autres en ce qui concerne les questions économiques. Au-delà de formulations différentes, il semble que ce soient des positions de principe fondamentalement opposées qui s'affrontent et qui sont, de ce fait, difficilement conciliables.

33. Un point essentiel ne devrait pas être perdu de vue. L'Alliance a fondé sa position à l'égard d'un ordre du jour économique d'une CSCE sur l'amélioration des conditions spécifiques qui doivent permettre une coopération économique entre l'Est et l'Ouest. Faute de pouvoir aborder de façon réaliste à une CSCE les propositions déjà présentées par l'Ouest, l'Alliance, et notamment les pays qui sont en position d'infériorité relative pour négocier bilatéralement, perdrait une occasion d'améliorer, dans un cadre multilatéral, les conditions de ses relations économiques avec l'Est.

34. A la lumière de cette évaluation préliminaire la réalisation des objectifs occidentaux, tels qu'ils apparaissent dans le projet de mandat de l'Alliance, pourrait se révéler plus difficile que prévu. En réalité, il semblerait que les concessions que chaque partie s'attend à recevoir de l'autre soient plus équilibrées qu'on ne le pensait à l'origine.

(Signé) Y. LAULAN.

-
- (1) Selon les informations disponibles, il semblerait moins difficile de rapprocher les propositions soviétiques et alliées sur la science et la technologie ainsi que sur l'environnement, bien que sur ces questions également des divergences existent sur des points spécifiques. Par exemple, le mandat soviétique sur la science et la technologie omet de faire état des obstacles qui entravent la coopération dans ce domaine et auxquels il faudrait remédier. En outre, les propositions soviétiques et d'autres pays de l'Est européen sur l'environnement portent sur la mise au point de principes généraux, tandis que la procédure adoptée par les Alliés met en relief des discussions visant à faciliter la solution de problèmes précis.