HAL
open science

Le COCOM et le Commerce Est-Ouest

Jacques Fontanel, Pierre Colas

To cite this version:

Jacques Fontanel, Pierre Colas. Le COCOM et le Commerce Est-Ouest. 1984. hal-02946748

HAL Id: hal-02946748

https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02946748v1

Submitted on 23 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le COCOM et le Commerce Est-Ouest

Jacques Fontanel
Pierre Colas

Cahiers du CEDSI
Réflexions sur la Sécurité Internationale
N° 5
1984

Résumé : Sans existence officielle, le COCOM (Coodinating Committee) est une organisation informelle chargée de la coordination des exportations des produits vers les pays socialistes. Il s'agit de déterminer les produits sensibles susceptibles de favoriser la puissance militaire de l'URSS. La liste comprend trois parties, d'abord l'ensemble des matières relevant du domaine nucléaire, ensuite le matériel de guerre et, enfin, les technologies de pointe susceptibles d'applications militaires. Les critères de décision ne sont pas toujours très clairs, ils dépendent souvent de la conjoncture politique et économique. A partir de 1964, les contraintes ont été desserrées, en passant du contrôle sévère à une restriction des produits et services pouvant porter atteinte à la sécurité des membres de l'OTAN. Pour Washington, le domaine nucléaire devait être particulièrement contrôlé, ainsi que toutes les technologies électroniques et informatiques. Les Alliés n'ont pas toujours eu les mêmes perceptions des dangers de certains types de commerce avec les pays de l'Est. Dans ce cadre, l'efficacité du COCVOM est difficile à mesurer d'autant que les échanges de biens et services duaux avec les pays de l'Est n'ont pas toujours été bien contrôlés. De manière plus générale, la guerre économique n'est pas toujours maîtrisable par ses opérateurs et ses victimes.

Without formal existence, COCOM (Coordinating Committee) is an informal organization in charge of coordinating exports of products to socialist countries. The aim is to identify sensitive products likely to favour the military power of the USSR. The list consists of three parts, firstly, nuclear materials, secondly, war material and thirdly, advanced technologies with military applications. The decision criteria are not always very clear and often depend on the political and economic situation. Starting in 1964, the constraints were loosened, moving from strict control to a restriction of products and services that could undermine the security of NATO members. For Washington, the nuclear field had to be particularly controlled, as well as all electronic and computer technologies. The Allies did not always have the same perception of the dangers of certain types of trade with Eastern countries. In this context, the effectiveness of COCOM is difficult to measure, especially since trade in dual-use goods and services with East countries was not always well controlled. More generally, the economic war is not always controllable by its operators and victims.

COCOM, Guerre économique, échange économique international
COCOM, Economic War, International Economic Exchange

Dès 1924, l'Union Soviétique, en retard de développement, a puissamment encouragé la diffusion du progrès occidental. Lénine considérait que la technologie des pays capitalistes développés était primordiale pour le décollage économique de l'URSS et la Nouvelle Politique Economique (NEP) qu'il avait mis au point était favorable à l'importation des capitaux étrangers, sous certaines conditions financières. Les affaires étant les affaires, Lénine était convaincu que "le capitaliste vendrait jusqu'à la corde qui servirait à le pendre". Plusieurs économistes avancent même l'hypothèse selon laquelle le commerce Est-Ouest aurait été décisif dans le développement de l'économie soviétique de 1917 à 1930 (1). Cependant, même si l'idée d'utiliser les armes économiques est ancienne (blocus, par exemple), avec l'émergence du libéralisme et la domination de la théorie ricardienne des avantages comparatifs (malgré les contrôles du commerce que l'Ouest a mis en place au début de la révolution bolchévique), les économies de marché restaient largement favorables à l'essor du commerce avec l'Union Soviétique, pourtant fermement retranchée derrière un protectionnisme sévère de ses propres industries.

Les institutions internationales créées après la dernière guerre mondiale ont consacré l'idée selon laquelle le commerce international favorise le développement des pays aux frontières ouvertes. Le GATT, par exemple, considérait (et considère toujours, mais avec moins d'assurance) que, sauf cas exceptionnel, l'essor du commerce international était nécessaire, car il permettait d'accélérer la croissance économique des pays les plus pauvres. Or, cette conception, sans être remise en cause, connaissait déjà quelques exceptions. C'est ainsi que le gouvernement américain avait restreint les exportations des matériels nucléaires dès 1946. Le commerce international ne serait donc pas nécessairement positif pour les nations exportatrices, lorsque les marchandises qu'elles monopolisent

(soit seules, soit par cartel) peuvent en retour, constituer une arme dangereuse tournée dans la direction du producteur (effet boomerang). En fait, le marché des armes a toujours été traditionnellement exclu de l'analyse des avantages comparatifs, car il répond évidemment à une logique extra-économique ; il a même fallu attendre ces deux dernières décennies pour voir se développer un commerce des armes reposant fortement sur des contraintes économiques.

Au début de l'année 1949, les gouvernements français et anglais formulèrent une liste d'exportations stratégiques à contrôler. Les Etats-Unis réussirent à convaincre leurs alliés à constituer un Comité de Coordination (Coordinating Committee, appelé COCOM) en utilisant l'aide Marshall comme moyen de pression. Le COCOM a connu une période faste pendant la guerre froide, mais la détente a rogné l'étendue de ses interdictions et de ses contrôles. Cependant, depuis l'invasion de l'Afghanistan, avec le renouveau de la conception de guerre économique, le COCOM redevient un organisme important dans le commerce international.

Nous analyserons successivement :

- Le fonctionnement du COCOM ;
- Son action jusqu'en 1979 ;
- L'avenir de l'action du COCOM.

I. LE FONCTIONNEMENT DU COCOM

Le COCOM et son Groupe Consultatif (qui est son principal organe) sont des organisations informelles chargées de la coordination des exportations des produits stratégiques vers les pays socialistes. Le COCOM établit la liste des produits faisant l'objet d'un contrôle ou d'une interdiction de vente aux pays du bloc socialiste. Sans existence officielle, il ne peut donner naissance à des engagements internationaux. La liste et son contrôle sont alors matérialisés par une règlementation nationale, chaque Etat pouvant, dans le cadre de sa législation, allonger cette liste; il doit cependant s'engager à ne pas la raccourcir. Il va de soi que le non-respect de cette clause n'entraîne pas d'effets juridiques. Comme les listes ne sont normalement pas connues du grand public et comme chaque Etat peut ajouter, à sa convenance, d'autres produits, il est très difficile de connaître l'attitude des partenaires du COCOM. Les listes sont révisées périodiquement, mais elles font l'objet de négociations plus

ou moins longues. Depuis le début de l'année 1983, le COCOM essaie d'établir une liste acceptable par tous les Etats mais en novembre 1983, aucune liste nouvelle n'est parue dans les publications officielles des pays concernés. La dernière liste parue en France date du 8 décembre 1976 (Annexe n°1). Il est probable que la session du COCOM de l'automne 1983 aboutira à un nouvel accord sur les produits contrôlés, qui ne devrait pas être très différent de celui qui fait encore autorité. Pour la France, les révisions périodiques de cette liste apparaissent au Journal Officiel sous le titre d'Avis aux importateurs et aux exportateurs relatif aux produits soumis au contrôle de la destination finale. Notons enfin que le Groupe consultatif se réunit régulièrement pour examiner l'application de ses décisions et pour examiner les demandes d'exception.

La liste se compose de trois parties :

- Ensemble de matières et de matériels relevant du domaine nucléaire ;
- Matériel de guerre ;
- Technologies de pointe susceptibles d'applications militaires.

Chaque pays organise le contrôle des produits sensibles, mais il peut, dans les cas les plus litigieux, faire une demande d'exception auprès du Groupe consultatif. Pour la France, les exportateurs sont tenus de solliciter du Service des Autorisations Financières et Commerciales (SA.FI.CO.) de la Direction des Douanes et des Droits Indirects, les autorisations d'exportation réglementaires. Cette tâche est accomplie par sa section commerciale . Depuis 1980, ce service a été chargé du contrôle de la destination finale des produits stratégiques. Une fois reçue par la SA.FI.CO., la demande de licence d'exportation est adressée au Ministère de l'Industrie (pour les produits nucléaires et les technologies de pointe) ou au Ministère des Armées (pour le matériel de guerre), qui considèrent l'application technique. Certaines demandes délicates iront jusqu'au Groupe Consultatif du COCOM. La SA.FI.CO. délivre et vise les autorisations exigibles pour le contrôle du commerce extérieur.

Les critères de décision ne sont pas toujours très clairs ; ils font intervenir le montant du contrat, le pays directement bénéficiaire, les tensions internationales actuelles, etc... Depuis 1978, par délégation du Premier Ministre, le Secrétaire Général de la Défense Nationale (SGDN) préside les instances interministérielles chargées d'étudier les questions relatives aux exportations d'armement, des matériels et technologies stratégiques. Il contrôle la mise en oeuvre des procédures interministérielles en ce qui concerne les cessions de matières, matériels et technologies de

caractère sensible. il exerce donc un rôle de coordination.

Le Secrétaire Général de la Défense Nationale veille à la cohérence des positions françaises, dans les instances de l'Alliance, en matière de défense économique. Il organise des réunions interministérielles périodiques permettant d'arrêter les directives répondant aux décisions gouvernementales.

La cellule économique du SGDN assure le secrétariat de la Commission Interministérielle pour l'étude des exportations de matériels militaires (avec les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère des Relations Extérieures et du Ministère de la Défense, sous la présidence du Secrétaire Général de la Défense Nationale). Elle participe aussi aux travaux des instances nationales et internationales sur les exportations de matériels et de technologies critiques au sens de la défense nationale.

D'autre part, le Bureau des Affaires Nucléaires et Spatiales établit, en collaboration avec les Ministères de l'Industrie, de la Recherche et de l'Education Nationale, la liste des institutions et chercheurs à sensibiliser au problème des transferts technologiques et à la prolifération nucléaire.

L'autorisation d'exportation des matériels de guerre est octroyée par les douanes (SA.FI.CO.) après avis favorable du Ministère de la Défense, des Relations Extérieures et un visa du Secrétariat Général de la Défense Nationale. Pour les autres produits, il en va de même, mais le Ministère de l'Industrie dispose d'un Commissariat Général à la mobilisation industrielle chargé de la protection des installations industrielles et des relations avec l'OTAN, de l'organisation économique de la défense et du service de protection et de contrôle des matières nucléaires, qui lui permet d'être le maître d'oeuvre.

Notons que la liste relative aux matières et matériels dont l'exportation est soumise à un contrôle au titre de la non-prolifération nucléaire parue au Journal Officiel du 17 mai 1981, n'est pas une liste faite à partir des règles fixées par le COCOM, car elle s'applique à l'ensemble des pays du monde. Etant plus étendue que la liste publiée en décembre 1976 en matière de contrôles sur les produits nucléaires, elle rend cette dernière obsolète pour ce groupe de biens sensibles. Il faut s'attendre à un renversement de tendance très prochainement.

Les membres du COCOM appartiennent tous à l'OTAN, sauf le Japon. D'autre part, l'Islande et l'Espagne refusent de participer à ce contrôle international des ressources sensibles à destination des pays de l'Est. Plusieurs Etats n'appartenant pas au COCOM ont constamment suivi ses recommandations et interdictions, à tel point qu'il est correct de dire que le COCOM centralise les volontés de l'ensemble des nations développées à économie de marché en matière d'embargo militaire ou technologique à l'encontre des pays appartenant à la zone d'influence socialiste.

II. L'ACTION DU COCOM JUSQU'EN 1979

Les contrôles du COCOM ont été, au départ, réalisés à partir de la liste franco-britannique qui comprenait les marchandises faisant l'objet d'un embargo complet, celles qui subissaient des contrôles quantitatifs (contingentement) et celles qui étaient gardées sous une étroite surveillance. Pour donner plus de poids au COCOM, les Etats-Unis adoptèrent en 1951 la loi dite "Battle Act" par laquelle tout pays exportant des biens stratégiques vers l'URSS "et les pays sous sa domination" seraient privés de leur assistance militaire, économique et financière. Par cet acte, les Etats-Unis s'assuraient le leadership du contrôle des produits interdits à la vente dans les pays socialistes ou même les pays manifestant une sympathie certaine à l'égard de l'URSS.

La liste comprenait 450 articles en 1950 et malgré quelques modifications, ce chiffre était maintenu en 1954. A partir de cette période, le nombre de produits concernés ne fit que décroître. En 1964, les listes de surveillance et de contrôles quantitatifs furent même supprimés, mais il restait encore 150 articles interdits.

A partir de 1964, la période de détente entre l'Est et l'Ouest a désserré les contraintes fixées par le COCOM. On est passé du contrôle sévère à une restriction de l'exportation de biens et de technologies pouvant mettre en cause la sécurité des Etats-Unis. "L'export Control Act" de 1949 était alors remplacé par l'Export Administration Act de 1969, qui encourageait le commerce avec tous les pays, mais qui réduisait les exportations de marchandises favorisant significativement l'essor du potentiel militaire des adversaires de l'Occident. Le COCOM établissait alors une nouvelle liste (1970) qui comprenait trois parties : l'énergie atomique (avec matériaux fissibles, les réacteurs nucléaires et leurs composants...), les armes et les matériels commerciaux à double usage civil et militaire (machines-outils, équipement chimique et pétrolier,

transport, etc...). Cette période a été marquée par un développement non négligeable du commerce Est-Ouest. Les soviétiques ont largement bénéficié de la technologie occidentale en matière d'avions, d'ordinateurs, de matériels électroniques, de technologie pétrochimique, d'équipements de transport ou de chimie. Le COCOM n'a certainement pas joué un rôle important pendant cette période. Les exemples sont nombreux d'applications militaires d'un produit civil. C'est ainsi que Datasaab de Suède a vendu, avec l'accord des américains, un système de contrôle du trafic aérien qui n'a maintenant que des objectifs militaires en URSS dans la détection des avions et missiles hostiles. De même, la RFA a vendu des machines pour traiter le titane qui sert à la fabrication des missiles et des sous-marins nucléaires soviétiques (5). Pour la Commission de la Défense Nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale française, il est hors de doute que l'URSS a tiré des avantages considérables du commerce Est-Ouest : "économie d'années de travaux de recherche, diminution des erreurs initiales et des pertes de temps, fabrication rapide de systèmes d'armes et de contre-mesures permettant de neutraliser les systèmes occidentaux, libération de crédits qui ont été affectés aux productions de matériels, contribution à l'expansion et valorisation de l'économie soviétique" (6). Elle donne d'ailleurs différents moyens et exemples (comme les deux grandes cales sèches vendues par le Japon à l'URSS pour la flotte marchande qui assurent maintenant l'entretien des porte-aéronefs de la classe Kiev ou les usines et ordinateurs achetés clés en main destinés à la fabrication de semi-conducteurs et de composants microélectroniques qui sont utilisés à bord de satellites de surveillance, de systèmes de lutte anti-sous-marine et anti-aérienne et pour le guidage des missiles) de l'échec du contrôle du COCOM.

Tableau n°1

Nombre d'articles sur la liste COCOM
faisant l'objet d'un embargo (3)

LISTE	NOMBRE DE PRODUITS
Novembre 1949	86
Novembre 1951	270
Janvier 1952	285
Mars 1954	265
Août 1954	170
Mars 1958	170
Juillet 1958	181
Avril 1961	118
Juin 1964	150
Août 1965	161
Mars 1967	Non indiqué
Septembre 1969	156
Septembre 1972	151
Mars 1976	149

Pendant cette période, l'effet de l'action du COCOM est difficilement quantifiable. Gunnar ADLER-KARLSSON (4), dans une étude quantitative sérieuse, a suggéré que l'impact de cet embargo a été nul, d'un point de vue économique. En fait, l'utilisation de l'embargo est toujours délicate, car les effets sont diffus et ils ne sont généralement pas irréfutables. Dans certains cas, la limitation du commerce Ouest-Est peut avoir des incidences négatives sur les économies de marché, dans la mesure où elles se sont fermées un marché potentiel. Dans certains cas, le refus de vente peut inciter les économies touchées par l'embargo à rechercher un auto-développement des technologies avancées, devenant à terme soit un concurrent, soit un pays à marché captif. En tout état de cause, l'embargo favorise la consolidation du bloc socialiste, par les liens économiques nouveaux que les pays concernés sont amenés à mettre en place entre eux, même si certains Etats de l'Est sont irrités par ces embargos dont ils subissent indirectement les conséquences.

Cependant, les contrôles du COCOM n'ont pas pour objectif l'arrêt de tout commerce ; ils s'adressent prioritairement aux matériels militaires et, en ce sens, l'action du COCOM n'a certainement pas été aussi faible qu'on a bien voulu le dire. Mais alors, il ne faut pas se placer dans le cadre d'une rationalité économique, mais dans celui, aussi étroit, de la rationalité militaire.

Selon un rapport du département de la défense des Etats-Unis, sans le transfert des techniques américaines, les capacités de l'URSS en matière électronique auraient conservé les dix années de retard qu'elle avait en 1965, au lieu des deux ou trois années de retard en 1983 (7). Cette conception n'est pourtant pas retenue par le Congrés qui affirme que "dans la plupart des industries dans lesquelles de significatifs tranferts de technologie de l'Ouest vers l'Est sont apparus, l'écart technologique entre l'URSS et les Etats-Unis n'a pas diminué substantiellement sur les quinze dernières années (8). Les rigidités de la planification centrale ne favorise pas la diffusion des techniques importées. Cependant, les forces militaires sont souvent très friandes de technologie occidentale et il semble juste de dire que si l'économie soviétique n'a pas vraiment comblé son retard technologique grâce au transfert des techniques, l'armée a pu combler un retard certain dans les matériels militaires sophistiqués, d'application mixte (civile/militaire).

Le Pentagone a dressé une liste des technologies susceptibles d'applications militaires et il a créé une Commission chargée d'étudier la rationalisation de cette liste. Cependant, il estime que les Alliés ne jouent pas toujours le jeu, en n'exerçant pas suffisamment l'action préventive nécessaire, avant l'envoi des demandes d'exception au Groupe Consultatif du COCOM. Or, les demandes d'exception ne peuvent être accordées qu'à l'unanimité. Le Pentagone est alors mal venu de regretter le laxisme des Alliés en la matière, même s'il souligne que l'Administration des douanes américaines, malgré l'opposition du Congrès et des milieux d'affaires, a saisi plus de mille produits de haute valeur technologique pour une valeur de 70 millions de dollars. Il semblerait donc que le contrôle soit sévère aux Etats-Unis, mais les représentants américains au Groupe Consultatif ne semblent pas exercer avec vigueur leur droit de veto. Les exceptions ont considérablement augmenté (Tableau n°2).

Tableau n°2

Exceptions approuvées par le COCOM (9)

Année	Valeur des exceptions Millions de dollars	dont ordinateurs	Dossiers approuvés	Dossiers refusés ou retirés
1967	11	-		
1968	8	-		
1969	19	-		
1970	62	-		
1971	56	21		
1972	124	66		
1973	106	80		
1974	119	120	1243	28
1975	185	147	1646	58
1976	162	123	884	72
1977	214	168	836	75

Les années 1970 ont été marquées par de rapides changements politiques et technologiques, mais elles n'expliquent pas toujours cette insuffisance du contrôle. En fait, les économies capitalistes en concurrence continuelle, ont cherché à accroître leur marché potentiel et le COCOM n'exprime que le reflet de cette volonté commerciale. Les Etats n'étant pas tenu de demander une autorisation au COCOM pour les produits non directement militaires, il en résulte une grande anarchie dans les accords.

Plusieurs exemples peuvent être donnés (16) :

- La vente d'un ordinateur destiné à l'Institut de Physique Nucléaire de Serpukhov, refusée par les Etats-Unis, a été finalement réalisée par la Grande-Bretagne, après que le Premier Ministre Heath en eut fait une affaire politique d'importance, et ce, malgré le refus du droit de dérogation du COCOM.
- Malgré un contrôle portant sur le caractère pacifique de l'utilisation d'un ordinateur destiné à la météorologie (accepté par l'URSS), le COCOM a refusé le contrat à Control Data.
- La suspension de la livraison de l'ordinateur destiné à l'agence Tass pour les Jeux Olympiques décidée par le Président Carter n'a été que de courte durée, les britanniques et les français s'étant portés vendeurs de matériels comparables.

Les industriels américains contestent de plus en plus la liste de produits contrôlés à l'exportation à destination des pays socialistes. Ils considèrent que les contrôles coûtent cher, qu'ils sont trop stricts et qu'ils conduisent à des comportements bureaucratiques peu favorables à la simple efficacité économique. Ils affirment que le refus du gouvernement américain de vendre certains matériels favorise les Alliés, car ceux-ci, moins à cheval sur les grands principes, enlèvent de fructueux contrats proposés à l'Est. La fermeture des marchés des pays socialistes à certains produits américains réduit les potentialités de croissance des entreprises et accroît les possibilités des firmes européennes ou japonaises de se développer. Il est vrai que les industriels américains sont tenus de respecter une règlementation plus sévère. Mais les contrôles ont été progressivement assouplis :

- L'Export Administration Act (1969) a remplacé l'Export Control Act qui soumettait la quasi-totalité des exportations américaines vers les pays communistes à l'obtention préalable d'une licence d'exportation. Cette nouvelle règlementation est beaucoup plus souple.
- L'Equal Export Opportunity Act (1972) autorise le Président des Etats-Unis à lever les interdictions d'origine américaine si les produits concernés peuvent être acquis librement par les Etats Communistes auprès de fournisseurs non-américains.

L'efficacité du COCOM est très difficile à mettre en évidence. Plusieurs thèses considèrent qu'il faudrait rendre plus strict le contrôle des technologies de points ; d'autres estiment qu'il faudrait relâcher les contraintes. Les Etats-Unis et leurs Alliés ont d'ailleurs interprété différemment le sens de l'embargo. Pour les premiers, il s'agissait d'instituer un véritable blocus économique pour empêcher le développement économique et militaire des pays communistes en les privant des équipements nécessaires à leur développement. Pour les Alliés, le but à poursuivre était exclusivement militaire et technique.

Depuis 1979, la tendance est à un resserrement des liens entre les Etats-Unis et les Alliés, malgré la crise. L'avenir du COCOM dépend de l'analyse que l'on peut faire, en termes économiques et politiques, de l'efficacité de l'embargo ou de la restriction du commerce international. Il ne suffit donc pas de tenir compte des intérêts plus ou moins légitimes des participants nationaux et internationaux dans le cadre du contrôle des exportations. Il faut plutôt s'interroger sur l'adéquation objectifs-moyens.

III. L'AVENIR DU COCOM

En 1979, l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS a conduit les Etats-Unis à mettre en place un embargo sur les céréales, les phosphates, les licences des produits, la technologie du pétrole et du gaz, etc... En décembre 1981, la loi martiale mise en place en Pologne a provoqué un contrôle sur la transmission, l'équipement et la technologie du raffinage et la suppression de toutes les licences pour l'exportation vers l'URSS. En janvier 1982, le COCOM s'est réuni pour traiter les divergences entre ses membres et améliorer la coordination des actions. Il est clair qu'une telle procédure a eu des effets plutôt positifs concernant la cohésion de l'OTAN. Mais pendant l'été 1982, le Président Reagan décida d'appliquer ce contrôle aux filiales des firmes américaines, ce qui n'a pas été favorablement perçu en Europe.

La politique américaine n'a pas toujours été cohérente à long terme. L'effort pour resserrer les contrôles du commerce Est-Ouest est difficilement acceptable pour les pays européens, si en même temps, l'Administration américaine supprime l'embargo sur les céréales qu'ils avaient eu déjà beaucoup de difficulté à accepter. En l'absence d'un arrêt complet du commerce entre les deux systèmes économiques, les européens refuseront de réduire les relations commerciales, industrielles et financières qui sont les leurs. Or, l'Export Administration Act (1979) affirme que la liberté d'exporter est un droit.

Les débats sur l'efficacité du COCOM sont toujours d'actualité. S'il est évident que le développement du commerce avec l'URSS conduit à une amélioration sensible de la puissance militaire de ce pays par l'utilisation particulière qu'il en fait, les effets du contrôle sont souvent inquantifiables. L'importance des transferts technologiques relatifs à la sécurité nationale et internationale ne peut être analysée que subjectivement. Le Congrès américain (10) considère d'ailleurs que les sanctions et embargos ont certainement géné l'URSS, mais il lui semble invraisemblable qu'ils l'aient génée assez pour produire une différence économique réelle. L'utilité politique des sanctions commerciales n'est même pas évidente, car l'URSS a pu bénéficier des divergences de vue au sein même de l'Alliance Atlantique. L'URSS est pourtant engagée dans un grand effort pour acquérir la technologie occidentale de pointe, mais l'insuffisance de consensus des membres du COCOM lui rend la tâche plus aisée. En fait, chaque pays occidental cherche à se servir du COCOM à des fins qui ne correspondent pas toujours aux objectifs de cet organisme. Le COCOM devient une arme dans la guerre économique que se livrent les pays à économie de marché. Il est au centre non seulement de la guerre économique et militaire Est-Ouest, mais

il est aussi un lieu d'expression des conflits économiques des pays développés. Les européens ne comprennent pas pourquoi les Etats-Unis feraient de larges bénéfices en vendant des céréales à l'URSS, sans être autorisés, en retour, à faire de même sur les matériels dont l'applicabilité militaire n'est pas immédiate. La France a clairement indiqué, par une déclaration de son Ministre des Affaires Etrangères Claude Cheysson, qu'elle entendait ne contrôler que les produits militaires (et évidemment nucléaires).

La guerre économique n'est pas toujours maîtrisable par les adversaires. Si les Etats-Unis vendent des céréales à l'URSS, ils se renforcent économiquement et ils réduisent le mécontentement des marchands de grains de Chicago. Ils peuvent même affaiblir l'agriculture soviétique. En tout cas, l'embargo a conduit l'URSS à chercher d'autres vendeurs et après quelques mois de flottement, elle a pu assez aisément limiter l'insuffisance des fournitures (Tableau n°3). Cependant, les avantages de ce commerce ont leur revers. Lorsque l'URSS souhaite acheter des céréales aux Etats-Unis, cela veut dire que cette production n'entre pas dans ses priorités. En l'achetant à l'étranger, elle peut alors consacrer ses ressources disponibles pour développer les industries militaires. L'avantage pour les deux économies est alors évident, mais ce qui est recherché par les gouvernements, c'est non seulement de faire des affaires, c'est aussi de faire en sorte que l'adversaire soit perdant. Ainsi, dans la stratégie du COCOM, toute vente de matériel ne peut concrètement être satisfaisante que si les Etats-Unis ou les pays occidentaux en retirent un gros avantage et si l'URSS subit une perte, et réciproquement. Il ne suffit pas d'être tous les deux gagnants, il faut que l'un d'entre eux soit vraiment perdant. Il est donc recherché, de manière claire, un échange inégal. Or, la grande difficulté réside dans le calcul de l'utilité de cet échange, qui répond à deux rationalités différentes, économique et militaire.

Plusieurs théories ont été avancées sur les avantages et inconvénients du commerce entre les adversaires potentiels. Pour Holzman, par exemple, il serait plus judicieux de vendre des armes que des biens de consommation, car les seconds ont des gains de l'échange plus élevés pour l'URSS. Il considère que c'est en rendant l'économie soviétique plus dépendante des économies occidentales qu'on l'affaiblira militairement. Les études quantitatives de HANSON (11) et de VERNON (12) mettent en évidence le caractère faiblement lucratif pour l'Ouest du commerce avec les pays socialistes. Le Congrès considère d'ailleurs que la part des Etats-Unis dans le commerce avec l'URSS est surtout affaiblie par des décisions délibérées du monde communiste, qui souhaite choisir ses interlocuteurs en fonction de critères fondamentalement liés à leur sécurité. Même

Tableau n°3

Part américaine de l'exportation de blé brut dans les importations de l'URSS (11)

Années	Quantités exportées par les USA (en millions de tonnes)	Part USA
1972-1973	13,7	60,9%
1973-1974	7,9	72,5%
1974-1975	2,3	44,2%
1975-1976	13,9	54,1%
1976-1977	7,4	71,8%
1977-1978	12,5	67,9%
1978-1979	11,2	74,2%
1979-1980	15,2	50%
1980-1981	8	23,5%
1981-1982	15,3	34%

en l'absence du COCOM, le commerce Etats-Unis-URSS ne serait pas très élevé, et il serait fondamentalement limité aux matériels que les européens ou les japonais ne produisent pas ou ne peuvent pas vendre.

Les conditions économiques d'efficacité d'un embargo sont :

1) L'avantage important du pays en situation d'exportation en matière de coût de production ;

2) Le degré de dépendance du pays importateur ;

3) L'offre potentielle (et concurentielle) du reste du monde concernant les produits demandés ;

4) Le degré de subsituabilité des produits et des fournisseurs ;

5) L'importance de la pénurie du pays acheteur et ses possibilités dans le temps, d'obtention rapide de produits satisfaisant directement ou indirectement la demande.

Il est difficile dans les rapports Est-Ouest de mesurer l'importance des facteurs économiques dans le développement de la puissance militaire, surtout lorsque l'on souhaite limiter l'étude aux simples transferts de produits. Trop d'inconnues aveuglent le raisonnement. Ainsi, si d'un point de vue économique il est certainement plus efficace de vendre des armes à l'URSS, il est difficile de concevoir, au moins à court terme, une analyse comparable en termes militaires.

Tableau n°4

L'importance du commerce américain dans les pays de l'Est en milliards de dollars (14) et en pourcentage

	1978	1979	1980	1981	1982
Exportations américaines en URSS.....	2,25	3,6	1,51	2,34	2,59
dont Exportations agricoles.....	75%	79%	69%	71%	72%
Exportations américaines dans les pays socialistes.....	3,66	5,65	3,84	4,24	3,59
Importations américaines des pays socialistes.....	1,51	1,86	1,42	1,55	1,07
Pourcentage des exportations vers l'URSS par rapport aux exportations totales.....	2,6	3,2	1,8	1,9	1,7
Pourcentage des importations en provenance de l'URSS par rapport aux importations totales.	0,9	0,9	0,6	0,6	0,4

La confusion constante des deux rationalités n'améliore pas la connaissance correcte des rapports stratégiques, militaires et économiques entre l'Est et l'Ouest.

Les théories de KISSINGER et de PISAR semblent en perte de vitesse. En effet, les gouvernements sont de moins en moins convaincus que le développement du commerce Est-Ouest est susceptible de rapprocher les pays socialistes de la société de consommation capitaliste. Il apparaît au contraire un durcissement de la politique américaine qui devrait conduire à un renforcement du rôle et de l'activité du COCOM. Les pays européens considèrent toujours que le commerce avec les pays socialistes est essentiel pour combattre la crise. Ils souhaitent donc réduire les limitations et les contrôles de ce commerce. Les américains reconnaissent que le bloc de l'Ouest reste viable, malgré ses imperfections, l'absence de sanctions et de mécanismes politiques adéquats et

l'attitude équivoque de plusieurs de ses partenaires (15).

Les armes économiques sont très difficilement maîtrisables ; elles servent parfois à détruire ceux qui les utilisent. Seules des études continues et multidisciplinaires des avantages et des coûts peuvent préparer la décision politique, mais il est probable que, selon l'horizon temps donné à l'étude, les résultats diffèreront. En effet, si à court terme la vente des produits de biens de consommation est avantageuse pour les pays de l'Est en considérant les termes de l'échange, à long terme il n'est pas certain que le résultat soit le même. Dans une situation que l'on prévoit stable militairement à long terme, il est certainement préférable de vendre des matériels de guerre supposés inutiles ou rapidement obsolètes. Ce type d'étude est fort éloigné des habitudes et des ambitions du COCOM. C'est pourquoi son efficacité est si discutable...

NOTES

(1) SUTTON A.C., Western Technology and Soviet Economic Development, Vol. I, 1917-1930. Stanford. Hoover Institution 1968.

(2) L'Espagne qui est membre de à l'OTAN n'appartient pas non plus au COCOM.

(3) Report to the Congress : "Special Report on Multilateral Export Controls by the President". 10 July 1978, p.6.

(4) ADLER-KARLSSON G., Western Economic Warfare, 1947-1967, Almqvist and Wiksell 1968.

(5) BERTSCH G.K. "East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance", The Atlantic Institute for International Affairs. Atlantic Papers. April 1983.

(6) Assemblée nationale, Avis présenté au nom de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées sur le projet de loi de finances pour 1984. Tome I, Défense, politique de défense de la France présenté par Jacques HUYGHUES DES ETAGES, n°1738 (annexe au procès-verbal de la séance du 6 octobre 1983), p.69.

(7) US Department of Defense : Soviet Military Power, US Governement Printing Office, 1981, Washington, p.75.

(8) Congress of the United States : "Technology and East-West Trade". Office of Technology Assessment, Washington D.C. 20510, 1979, p.7.

(9) BERTSCH, Op. Cit. p.35 and Congress (1979) Op. Cit. p.158.

(10) Congress of the United States "Technology and East-West Trade", Office of Technology assessment. May 1983, p.8.

(11) Ibid. p.56.

(12) HANSON P., "Trade and Technology in Soviet-Western Relations". Columbia University Press 1981.

(13) VERNON R., "The fragile foundations of East-West Trade", Foreign Affairs, Vol. 57, n°5 (Summer 1979), p. 1035.

(14) Congress of USA (1983), Op. Cit. p.13.

(15) Trilateral Commission : East-West Trade at a Crossroads. Published by New York University Press, 1982.

(16) LAVIGNE M., "Les relations économiques Est-Ouest". Economica, 1979.

KAMENKA I, "Le cadre institutionnel des relations commerciales et économiques entre l'URSS et les Etats-Unis", Courrier des Pays de l'Est, n°225, janvier 1979.

GUYOT D., "Est-Ouest, la technologie en question", MOCI n°486, 18 janvier 1982.

Bibliographie

Adler-Karlsson,G. (1968), *Western Economic Warfare*, Almqvist & Wicksell.

Berssch, G.K. (1983), *East-Western Trade, COCOM, and the Atlantic Alliance*. The Atlantic Institute for International Affairs, April.

Fontanel, J. (1981), *Organisations Economiques, Internationales*, Masson, Paris.

Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes,* La Découverte, Paris

Fontanel, J. (1985), *L'effort économique de défense,* Arès, Défense et Sécurité, n° Spécial.

Guyot, D. (1982), Est-Ouest, la technologie en question*, MOCI n°486*. 18 Janvier.

Hanson, P. (1981), *Trade and Technology in Soviet-Western Relations,* Columbia University Press.

Kamenka, I. (1979), Le cadre institutionnel des relations commerciales et économiques entre l'URSS et les Etats-Unis, *Courrier des pays de l'Est,* n°225.

Lavigne, M. (1979), *Les relations économiques Est-Ouest,* Economica, Paris.

Sutton, A.C. (1968), *Western Technology and Soviet Economic Development 1917-1930.* Hoover Institution.

Trilateral Commission (1982), East-West Trade at a Crossroad, *Foreign Affairs,* vol 57(5), Summer.

US Congress (1978), *Special Report of Multilateral Export Controls, by the Présiden*t, 10 July.

US Congress (1983), *Technology and East-West Trade,* Office of Technology Assessment. Washington D.C.20510.

US Department of Defense (1981), *Soviet Military Power,* US Department Printing Office, Washington.

Vernon, R. (1981), *The fragile foundations of East-West Trade*, Foreign Affairs, VOL.57(5) Summer.