

Les relations de la Suisse avec les pays à économie centralisée;

accord bilatéraux, coopération multilatérale

Exposé de l'Ambassadeur Raymond Probst,  
Délégué aux accords commerciaux, présenté le 20 novembre 1975  
dans le cadre d'un séminaire à  
l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales à Genève.

I. Remarques générales sur les échanges Est-Ouest

Avant de m'entretenir avec vous des relations de la Suisse avec les pays à économie centralisée, / sur le plan bilatéral puis au niveau multilatéral, / il sera certainement utile que je vous fasse part, dans un premier temps, de quelques remarques générales sur les échanges Est-Ouest afin de situer le sujet de mon exposé dans son contexte politique et économique.

1. Aspects politiques et économiques

L'analyse de l'évolution et des fluctuations des relations économiques entre l'Est et l'Ouest sur une longue période révèle indubitablement une imbrication entre aspects économiques et politiques. Bien que, il est vrai, pareille constatation puisse également être faite à l'égard d'autres groupes d'Etats, il n'en reste pas moins que cette interpénétration du politique et de l'économique est particulièrement visible en ce qui concerne nos partenaires de l'Est. On pourrait même, dans une certaine mesure, parler d'un effet réciproque de ces deux facteurs: d'une part, les divergences et tensions

- 2 -

politiques mondiales ~~peuvent~~, comme l'histoire le montre, réduire à peu de choses le flux des échanges avec l'Est, alors que les phases de détente sont susceptibles, à condition bien entendu que les préalables économiques soient réunis, d'intensifier le commerce mutuel. D'autre part, les besoins économiques sont en mesure d'influencer l'atmosphère politique, particulièrement quand ils ont un caractère de complémentarité.

Il est indéniable qu'au cours de la première moitié de cette décennie, des barrières politiques ont été levées et que des ouvertures ont été opérées dans les relations avec les pays de l'Est. [A ce propos, je rappellerai simplement les voyages que le Président américain a effectués aussi bien à Pékin qu'à Moscou en 1972 ainsi que, l'année suivante, le séjour aux Etats-Unis du Secrétaire général du Parti communiste soviétique, M. Brejnev, pour ne pas citer toutes les autres visites réciproques qui ont eu lieu depuis lors.]

L'effet de ces nouvelles orientations politiques a été amplifié par des éléments économiques: d'un côté l'URSS cherche à rattraper les progrès économiques de l'Ouest, alors que de l'autre côté le monde occidental est intéressé à la fois à couvrir de façon croissante ses besoins en énergie et en matières premières par des achats dans les pays de l'Est et à conquérir leurs marchés. Ces tendances ont encore été accentuées par la récession mondiale qui a entraîné une stagnation sur les débouchés traditionnels et classiques des pays industrialisés occidentaux. Dans l'ensemble, on

*On peut cependant admettre*

- 3 -

peut cependant admettre que dans l'activité réciproque entre l'Est et l'Ouest, / que je viens de décrire, / ce sont, / en règle générale, / plutôt des considérations politiques qui l'ont emporté sur les aspects économiques dont l'importance grandissante ne doit toutefois pas être sousestimée.

## 2. Echanges Est-Ouest et détente

Nous arrivons ainsi directement au problème de savoir quel est le sens des échanges avec l'Est. La réponse dépend de la période dans laquelle l'observateur se place. En pleine guerre froide, donc environ jusqu'aux années soixante, les puissances occidentales visaient avant tout à limiter ces échanges et sur-  
tout à éviter tout renforcement du potentiel stratégique du bloc de l'Est. L'expérience a prouvé que ces buts n'ont pas été atteints, puisque les pays socialistes situés au-delà du rideau de fer n'ont pas réellement été affaiblis par ces mesures et que, / pendant cette période, / les tensions politiques se sont plutôt accrues au lieu de diminuer.

L'équilibre de la terreur / engendré par l'avance soviétique dans le domaine nucléaire, / mais, aussi le passage d'une constellation bipolaire à un système de rapports de forces multipolaire, / qui, / tout en réduisant la prédominance des deux supergrands, / augmente les foyers de tensions possibles, ont fait naître le désir de diminuer les divergences et de réduire les dangers, ouvrant ainsi la voie à la détente.

- 4 -

Cette évolution de la politique mondiale a été complétée en matière économique par la levée successive de certains obstacles qui avaient été érigés auparavant pour entraver les échanges avec l'Est.

Dès lors, nous nous trouvons maintenant dans une situation nouvelle. L'intensification des relations économiques est considérée de nos jours comme un instrument pouvant amener cette détente générale. Dans l'opinion publique suisse, pour ne citer qu'elle, une certaine réserve se manifeste encore face à ces développements et des signes compréhensibles de scepticisme se font jour. Mais aussi limitée et incomplète qu'elle puisse être, la détente, si vraiment elle peut durer, paraît souhaitable.

D'abord parce que, particulièrement sur notre continent, personne ne désire refaire l'expérience de la guerre froide. Lourde de dangers pour tous, un tel état permanent de tension internationale l'est d'autant plus pour un pays neutre dont la liberté de manoeuvre se trouve fatalement réduite et qui se voit géographiquement et politiquement coincé entre blocs ennemis. La détente est également souhaitable parce qu'elle pourrait, même si à l'origine elle répond peut-être à des considérations d'opportunité, obéir à sa propre dynamique et créer au sein des populations une nouvelle conscience dont les gouvernements, quels qu'ils soient, ne pourront pas, à la longue, faire entièrement abstraction.

- 5 -

### 3. Quelques données mondiales sur les échanges Est-Ouest

De quelle façon les échanges Est-Ouest se sont-ils développés sur cette trame politique que je viens d'esquisser? Une constatation s'impose d'emblée: bien que les statistiques montrent que ces échanges ont été influencés par la modification des conditions politiques, les chiffres sont assez loin de ce qu'on pourrait attendre.

En effet, les importations et exportations totales des pays de l'Est qui ont plus que triplé en valeur entre 1963 et 1974, n'ont pas suivi le rythme de croissance des échanges mondiaux pris dans leur ensemble: la part des pays de l'Est au commerce mondial, qui en 1963 s'élevait à 11,8 % pour les importations et à 12,4 % pour les exportations, ne se situe en 1974 qu'à environ 8,6 % respectivement 8,3 %. Bien que la majeure partie de leurs échanges extérieurs s'opère encore à l'intérieur du groupe de l'Est, l'on découvre que ceux-ci ont baissé, tombant de 67,2 % à 50,8 % entre 1963 et 1974. Les livraisons à destination des pays industrialisés par contre ont augmenté pendant la même période, passant de 18,2 % à environ 33 %. Du point de vue des importations, la situation est encore plus prononcée: de 1963 à 1974, les pays occidentaux ont accru leur part aux importations des pays de l'Est de 19,4 % à 37,8 %, tandis que les importations à l'intérieur du groupe ont baissé de 70,4 % à 49,6 %. Il ressort donc de ces données statistiques qu'il y a eu une intensification des relations économiques entre l'Est et l'Ouest. Comparé

*cependant*

- 6 -

cependant au volume total du commerce international [~~environ~~  
~~848 milliards de dollars en 1974~~], les importations de l'Est en  
 provenance des pays industrialisés de l'Ouest [~~27,5 milliards de~~  
~~dollars~~] ainsi que les exportations en direction de ces derniers  
 [~~23,3 milliards de dollars~~] ne représentent que 3,2 % respecti-  
 vement 2,8 % de l'ensemble des échanges mondiaux.

#### 4. Obstacles dus aux différences de systèmes

J'ai déjà mentionné que les échanges avec l'Est sont fonction  
 des circonstances politiques. Toutefois, ce phénomène à lui  
seul ne permet pas de comprendre pourquoi la part qu'occupent  
 ces échanges dans le commerce mondial reste somme toute assez  
faible. Malgré un certain essor enregistré ces dernières années,  
 on ne peut pourtant pas parler d'une véritable percée. Or, si ces  
 échanges sont restés bien en-dessous de ce que l'on pourrait  
 attendre du point de vue de la superficie, de la population, des  
capacités d'absorption et de production des marchés de l'Est, il  
 doit y avoir d'autres raisons pour expliquer ces faits. En effet, il  
 s'est révélé que, malgré tous les efforts, l'économie de marché,  
 telle que nous la connaissons en Occident, ne peut que difficilement  
 être synchronisée avec l'économie à commerce d'Etat des pays de  
 l'Est. Sans vouloir dresser ici l'inventaire complet des différences  
 et des incompatibilités entre les deux systèmes, je me limiterai  
 donc à esquisser cinq aspects différents.

- 7 -

1. a) Déjà la motivation de l'activité économique diffère. En Occident, chacun, qu'il s'agisse de l'individu ou d'une entreprise, doit lutter pour le maintien de sa position économique dans le cadre de l'économie nationale ou internationale. Alors que chez nous à l'Ouest, l'agent économique dispose de façon autonome du présent/de même que de l'avenir, /et cela dans le cadre de certains principes de base économiques assez larges, /l'entreprise située dans un pays de l'Est, est, en tant qu'instrument étatique, intégrée dans une conception globale du développement économique qui, pour l'essentiel, relève de la politique. Contrairement à ce qui se passe à l'Ouest, l'activité du partenaire de l'Est dépend de la planification centrale qui fixe les orientations et le volume des échanges extérieurs.

2. b) Le cadre dans lequel se situe l'opération commerciale est également différent. Bien qu'existant sous des formes très diverses, l'idée de la libre concurrence marque les économies occidentales. A l'Est, par contre, toute la stratégie économique se rapporte à l'Etat, c'est-à-dire à un facteur de puissance. Cela se manifeste par des monopoles strictement réglementés du commerce extérieur qui sont les éléments structurels indispensables de la planification. De ce fait, la capacité de manoeuvre de l'agent économique de l'Ouest est diamétralement opposée à celle de son partenaire de l'Est. Résumant la situation, Raymond Vernon a dit,

l'Américain

et je voudrais.

- 8 -

et je voudrais relever ses propos ici: En Occident, la règle veut pour les transactions internationales que tout ce que l'Etat n'a pas interdit est permis; à l'Est, au contraire, rien n'est autorisé tant que l'Etat n'y a pas consenti.

3. c) Quant à la forme du commerce extérieur, une multitude d'acheteurs et de vendeurs occidentaux ont comme interlocuteur un ensemble compact, organisé la plupart du temps en monopoles d'Etat; il s'ensuit souvent une inélasticité des contacts.
4. d) De plus, le commerce extérieur autre que celui avec les pays communistes, n'a pour ces pays, qu'une signification secondaire et ne sert de toute évidence principalement qu'à combler des pénuries. La priorité revenant aux échanges à l'intérieur du bloc même, le reste du monde n'occupe par conséquent qu'une place complémentaire.
5. e) En ce qui concerne leurs relations économiques avec le monde (appelé "capitaliste" par eux, les pays de l'Est ont tendance à équilibrer bilatéralement les flux commerciaux. Ce phénomène est étroitement lié à leur manque chronique de devises. Ne disposant en fait pas de véritable monnaie convertible, les pays à commerce d'Etat ne peuvent, en principe, payer leurs importations que par la rentrée de devises que leur procure l'exportation de leurs propres produits en dehors du

groupe.

groupe.<sup>1)</sup> Le besoin pressant de biens d'investissement occidentaux et le manque de devises expliquent pourquoi les pays de l'Est sont tellement avides de crédits,<sup>2)</sup>

En conclusion, on peut donc constater que les difficultés que rencontrent les échanges Est-Ouest, ~~[difficultés dont la liste que je viens de donner n'est pas exhaustive,]~~ sont encore considérables. De quelle façon la Suisse les a t-elle contournées? Quelle est son attitude au moment où dans le monde se dessine une tendance vers l'intensification des échanges entre l'Est et l'Ouest? Ces questions feront l'objet des considérations du chapitre suivant.

- 
- 1) A ce sujet, il y a lieu de signaler que la situation est encore compliquée par le fait que souvent l'offre de produits de ces pays n'est pas assez attrayante ou pas suffisamment concurrentielle, ce qui réduit d'autant plus leurs possibilités de vente en Occident. Leur capacité d'importation dépendant de leurs exportations, les possibilités d'essor dans ce domaine demeurent forcément conditionnées par les progrès de leurs industries. Seule l'Union soviétique jouit, probablement grâce à la vente d'or, d'une plus grande liberté d'action.
- 2) Dans ce contexte, un autre trait caractéristique mérite d'être relevé: les pays de l'Est insistent de plus en plus sur la conclusion d'accords de coopération par le biais desquels ils essaient de compenser l'acquisition de "know how" occidental par des livraisons de produits, c'est-à-dire une sorte de troc qui ne nécessite pas de devises.

## II. Les relations de la Suisse avec les pays de l'Est

### 1. Coup d'oeil rétrospectif

En ~~1938~~, nos relations commerciales avec les pays de l'Est européen, importations et exportations additionnées, représentaient 9 à 10 pour cent de notre commerce extérieur total. Cette proportion n'a plus jamais été atteinte après la deuxième guerre mondiale et en pleine guerre froide, nos échanges avec ces pays ne représentaient à certains moments qu'un cinquième du taux d'avant-guerre.

Depuis lors, notre commerce avec les pays à économie centralisée s'est lentement mais continuellement accru. En ~~1974~~, la valeur totale de ces échanges (donc la valeur des importations et des exportations) était de 3,1 milliards de francs, ce qui ne représente que 4 % de l'ensemble de notre commerce extérieur. <sup>3)</sup>

Nous n'arrivons donc même pas à la moitié des taux d'avant la seconde guerre mondiale. Toutefois, la part que nous occupons dans les flux économiques avec l'Est est à peu près égale à la moyenne de celle des autres pays industrialisés.

### 2. Objectifs de notre politique économique

Les données que je viens d'indiquer montrent que la Suisse n'est pas restée à l'écart de la réanimation des échanges Est-Ouest.

---

3) Ce montant se rapporte à tous les pays de l'Est y compris la Chine, la Mongolie, le Vietnam du Nord, la Corée du Nord, mais sans la Yougoslavie. En y ajoutant la Yougoslavie, on arrive approximativement à 3,8 milliards de francs et la part de 4 % passe ainsi à 4,8 %.

Nos milieux industriels ont manifesté un intérêt croissant ~~[tout à fait compréhensible]~~ à l'égard de ces pays. Face à des concurrents qui luttent âprement pour ces marchés, le désir est apparu de ne pas nous laisser distancer, de nous assurer au moins notre part traditionnelle dans le commerce avec l'Est et de participer équitablement à son expansion. Au moment où nous, nous trouvons dans une phase récessive, ces considérations ont une importance encore plus grande. En effet, /face à un monde industrialisé en stagnation, /les marchés des pays producteurs de pétrole et ceux des pays de l'Est sont pour l'instant les seuls où une extension des débouchés paraît possible du fait de leur potentiel d'importation relativement intact.

Tant du côté gouvernemental que de celui de l'économie privée, on demeure cependant conscient qu'il ne faut pas s'attendre à un développement subit des échanges avec l'Est. Les différences entre les systèmes économiques que j'ai évoquées précédemment sont, /sans doute, /les obstacles principaux dans ce domaine. Le but que s'est fixé notre pays consiste à maintenir et à développer réciproquement avec ces pays des relations commerciales ordonnées, telles que nous les avons connues dans le passé.

### 3. Ancien régime des échanges avec l'Est

Jusqu'à une date récente, nos relations économiques avec les pays de l'Europe de l'Est étaient basées sur un ensemble d'accords de commerce et de paiement, conclus peu après la seconde guerre mondiale.<sup>4)</sup> Ce qui caractérisait ces accords, c'est le service

4) De pareils accords avaient été conclus avec l'URSS (1948), la Pologne (1949), la Tchécoslovaquie (1949), la Hongrie (1950), la Roumanie (1951) et la Bulgarie (1954)

réglémenté des paiements qui devait permettre, d'une part, de réunir les moyens pour financer nos exportations vers l'Est <sup>5)</sup> et, d'autre part, de nous assurer le versement des indemnités de nationalisation qui faisaient l'objet d'accords spécifiques conclus en même temps que les accords de commerce.

#### 6. Les nouvelles négociations commerciales

Les deux raisons justifiant ce mode de paiement, appelé clearing, ayant aujourd'hui disparu, il n'y avait donc plus de motif valable de le maintenir <sup>6)</sup>. Dans ces conditions, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, dès 1971, à entrer en négociation avec les pays de l'Est européen, afin, tout en supprimant le clearing, de remplacer les accords vieux d'une vingtaine d'années par des instruments juridiques modernes, adaptés aux circonstances et aux possibilités nouvelles dans les relations avec les pays à commerce d'Etat.

Le premier accord commercial de la nouvelle génération a été conclu avec la Tchécoslovaquie, en mai 1971, suivi <sup>depuis</sup> de la Bulgarie [~~novembre 1972~~], la Roumanie [~~décembre 1972~~], la Pologne [~~juin 1973~~], la Hongrie [~~octobre 1973~~], l'Albanie [~~octobre 1974~~], la Chine [~~décembre 1974~~] et, finalement, la République démocratique allemande (juin 1975) <sup>7)</sup>.

5) En effet, la contre-valeur de nos achats dans ces pays était retenue en Suisse pour servir au paiement de nos ventes à destination de ces mêmes pays.

6) En effet, notre balance commerciale avec ces pays étant excédentaire depuis un certain temps déjà, nos partenaires de l'Est étaient de toute façon obligés à injecter des devises et, d'autre part, les indemnités de nationalisation fixées d'un commun accord nous ont complètement été versées (env. 300 mio de francs au total nous ont été remboursés de cette façon).

7) Sous réserve de ratification par le Conseil fédéral, cet accord devrait, en principe, entrer en vigueur le 1er janvier 1976.

Du point de vue de leur contenu, ces nouveaux accords se ressemblent fondamentalement. Les éléments essentiels sont: la suppression du clearing, le traitement de la nation la plus favorisée en matière douanière, la prise en considération de la structure de nos exportations (notamment nos biens de consommation souvent négligés par nos partenaires orientaux, tels les textiles, les montres et l'agriculture), le respect de prix conformes au marché (pour éviter le dumping), une clause de "good will" sur la coopération économique y compris la garantie de la propriété industrielle, ainsi que la création de commissions mixtes.

#### 5. Les relations avec l'Union soviétique

Après avoir décrit en grandes lignes les traités principaux de ces nouveaux accords qui, jusqu'à présent, ont produit des résultats encourageants et se sont révélés très utiles, il vaut la peine d'examiner pendant quelques instants nos relations avec l'Union soviétique avec laquelle une solution particulière a été trouvée.

Bien que nous ayons conclu avec les Soviétiques en 1948 déjà un accord de commerce classique, d'ailleurs toujours en vigueur, / reposant sur le principe de la nation la plus favorisée, les échanges avec cet immense pays ne se sont pas véritablement développés dans le passé <sup>(8)</sup>. Pour remédier à cette situation, l'on avance de plus en plus du côté de l'Est l'idée d'une coopération économique à laquelle j'ai fait allusion tantôt.

8) Il est intéressant à ce propos de mentionner que le commerce avec l'URSS est inférieur à nos échanges avec, par exemple, le Danemark ou l'Espagne et se situe environ au niveau de nos relations économiques avec la Yougoslavie.

- 14 -

Pour l'URSS, l'essentiel de la proposition consisterait à rattraper le plus rapidement possible le retard technologique et industriel qu'elle accuse, /sauf dans les domaines de l'espace et de l'armement, /par des arrangements appropriés. En d'autres termes, cela revient à dire que l'Ouest aide l'URSS à la fois à mettre sur pied une industrie moderne et efficace /et à exploiter avec du "know how" occidental les énormes réserves de matières premières (notamment en Sibérie). Dans cette opération, le paiement doit, si possible, être remis à plus tard et se faire par des livraisons soit de matières premières, extraites grâce à l'aide de l'Ouest ou par des produits finis fabriqués avec l'équipement fourni par l'Ouest.

A l'instar des autres pays de l'Ouest, la Suisse a essayé de tirer profit de ce nouveau genre de relation économique qui, selon le cas, peut prendre des formes variées. Pour en revenir plus particulièrement à l'Union soviétique, certaines branches de l'industrie, d'abord celle de l'horlogerie puis celle des machines, de la chimie, de l'alimentation etc., ont conclu des accords de coopération avec le Comité d'Etat du Conseil des Ministres de l'URSS pour la science et la technique, qui est l'organe de coordination de la coopération scientifico-technique et industrielle à l'intérieur de l'administration soviétique.

Cependant, ces accords n'ayant, sur le plan commercial, pas produit les résultats escomptés par l'industrie suisse, on a senti le besoin de coiffer ces ententes sectorielles par une sorte d'organisme faitier. Les autorités soviétiques auraient

*Voulu,*

↓  
 voulu, /comme elles ont l'habitude de le faire dans ces cas, /  
 créer une commission interétatique, alors que de notre côté une  
 pareille solution n'était guère envisageable puisque chez nous  
 l'activité économique est du ressort exclusif de l'industrie  
privée 9).

Le dilemme ainsi né /a finalement été réglé après de longues et  
 difficiles négociations au printemps 1973 à Moscou par un  
 échange officiel de notes et de lettres. La solution adoptée  
 est tout à fait originale. Voici en quoi elle consiste:

pour tenir compte de l'élément étatique indispensable aux yeux  
 des Soviétiques, ce sont les deux gouvernements qui établissent  
 formellement une Commission mixte. Cependant, en ce qui concerne  
 la Suisse, la réalisation matérielle de la coopération relève  
uniquement de la compétence des milieux économiques suisses.  
 Pour cette raison, ces derniers ont mis sur pied en Suisse en  
 tant qu'interlocuteur une "Communauté d'intérêts Suisse - URSS",  
 tandis que du côté soviétique participent, sous la direction du  
 Comité d'Etat que je viens de citer, le /Gosplan (autorité centrale  
 de planification), /l'Académie des sciences (principalement la  
 recherche appliquée) et, selon les besoins, /d'autres ministères  
 ou organismes techniques dont le nombre approche de la cinquantaine.  
Les autorités fédérales, quant à celles, sont représentées par un  
haut fonctionnaire de l'administration /qui participe aux séances  
 de la Commission.

9) C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi dans nos nouveaux  
 accords nous n'avons souscrit qu'à une clause de "good will"  
 en matière de coopération.

- 16 -

Grâce à cette formule, on a pu s'assurer que les aspects commerciaux, qui auraient été négligés si notre industrie n'avait eu comme partenaire que le Comité d'Etat, ne soient relégués au second rang. En outre, nos milieux industriels disposent enfin de ce canal direct qui faisait défaut jusqu'alors et qui leur permet de s'orienter dans les dédales des mécanismes économiques de l'URSS.

Cette "Commission mixte suisse-soviétique pour la coopération /scientifico-technique, /industrielle et /économique" se réunit à intervalles réguliers depuis 1973 et l'expérience acquise depuis lors permet de constater que, /pour les industriels suisses, / elle est un instrument utile en vue de franchir les obstacles dus aux différences des systèmes économiques, /d'arriver à une coordination adéquate et /d'accéder aux milieux soviétiques réellement compétents en matière économique.

### III. Les relations économiques de la Suisse avec les pays à économie centralisée: la coopération multilatérale

---

#### 1. Remarques liminaires

Ayant ainsi passé en revue les relations bilatérales de la Suisse avec les pays à économie centralisée, il est temps maintenant que nous/nous penchions sur l'aspect multilatéral de notre politique à l'égard de ces pays.

Bien que, /et je tiens à le souligner d'emblée, /l'établissement de solutions précises à des problèmes spécifiques entre pays à systèmes économiques différents passe en premier lieu par la voie bilatérale - /et j'en veux pour preuve le grand nombre d'accords économiques de toutes sortes conclus entre pays de l'Est et de l'Ouest ces dernières années/ - il n'en est pas moins vrai que la coopération multilatérale joue un rôle non négligeable.

Il est incontestable que le monde est confronté à des problèmes dont, l'ampleur ou les ramifications sont telles qu'ils dépassent le cadre strictement national ou même celui d'un groupe d'Etats et réclament dès lors une approche multilatérale.

Ce qui est vrai à l'échelle mondiale l'est d'autant plus au niveau régional. S'agissant de l'Europe, deux tendances à la fois contradictaires et complémentaires se font sentir. /D'une part, il apparaît bien naturel que l'interdépendance continuera à se resserrer à l'intérieur des groupements de pays ayant le même

*systeme economico-social,*

- 18 -

système économique-social - tels les Communautés économiques  
 européennes ou le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM,  
 plus connu chez nous sous le sigle anglais COMECON) -; et cela  
 à plus forte raison d'ailleurs qu'on a appliqué jusqu'ici dans  
 chacun de ces groupements des politiques différentes pour élargir  
 les marchés à l'échelle internationale<sup>10)</sup>. Mais d'autre part,  
 /et notamment face à la récession générale, / il est tout aussi  
 naturel que chacun des groupements soit tenté en même temps de  
contrebalancer le recul subi à l'intérieur par une activité plus  
marquée vers l'extérieur. Ainsi rien ne s'oppose - bien au  
 contraire / - à la poursuite, voire à l'amplification, de la coopé-  
ration régionale européenne sur l'ensemble du continent.

La Suisse a toujours considéré que la coopération multilatérale  
 complétait utilement sa politique économique bilatérale à l'égard  
 des pays à économie centralisée. C'est avec / à l'esprit / ce genre  
 de considération que je me propose donc d'ouvrir le volet multi-  
latéral de nos relations économiques avec nos partenaires de  
 l'Est. J'évoquerai tout d'abord deux cadres de coopération spé-  
 cifiquement européens, à savoir / la Commission économique pour  
l'Europe ainsi que / la Conférence sur la sécurité et la coopé-  
ration en Europe; j'aborderai / ensuite la coopération Est-Ouest  
 dans une enceinte mondiale, c'est-à-dire celle du GATT.

---

10) Tandis qu'en Europe occidentale, le principal instrument  
 était la suppression des obstacles aux courants d'échanges  
 et d'investissements internationaux, dans le COMECON, l'accent  
 était mis davantage, au sein du groupe même, sur des actions  
 de coordination des plans nationaux et sur une concertation  
 intergouvernementale au niveau de la division du travail et  
 des échanges internationaux.

## 2. Commission économique pour l'Europe

L'idée de créer une Commission économique pour l'Europe date, comme vous le savez, de l'immédiat après-guerre. C'est en 1946 que la "Sous-Commission temporaire pour la reconstruction économique des régions dévastées", réunie à Londres, recommanda la constitution de la Commission. Et c'est le 28 mars 1947 que le Conseil économique et social, donnant suite au voeu de l'Assemblée générale des Nations Unies, institua l'ECE<sup>11)</sup> et lui conféra son mandat. Un mandat dont il ressort clairement que c'était à la reconstruction économique d'une Europe dévastée par la guerre que la Commission devait avant tout oeuvrer.

Tâche hautement prioritaire dans un continent profondément ravagé par des années de guerre dévastatrice; mais tâche également bien complexe dans un climat souvent perturbé et où il était malaisé de poursuivre une oeuvre commune, la reconstruction se faisant, pour l'essentiel, séparément dans chacun des deux camps divisés entre eux politiquement.

Je ne vais pas ici m'étendre sur l'histoire de ces trente années d'existence de la Commission économique pour l'Europe. Ce n'est pas là l'objet de mon propos. Je me bornerai à observer que si l'on peut d'abord reconnaître à la Commission le mérite d'avoir, en dépit de la guerre froide, duré tout ce temps, on peut aussi lui attribuer celui d'avoir mis cette

*existence utilement à profit.*

⊕ 11) Bien qu'en français le sigle correct soit CEE, j'utiliserai l'abréviation anglaise ECE (Economic Commission for Europe) plus couramment employée pour éviter toute confusion avec les Communautés économiques européennes (CEE).

*Econ. Comm. for Europe*

- 20 -

existence utilement à profit. Bien sûr, l'oeuvre entreprise - il était difficile qu'il (en) soit autrement - est demeurée à la mesure des possibilités du moment: tantôt elle fut radicalement créatrice, tantôt elle se borna à conserver l'acquis; mais toujours elle garda un caractère pragmatique et évolutif, ce qui fit incontestablement la vitalité de l'organisation, et finalement son efficacité.

Pour mieux apprécier l'intérêt que la Suisse a pu, et peut toujours, porter au rôle et à l'activité de la Commission -/ et c'est bien là le sujet qui nous intéresse tout particulièrement dans ce séminaire/-, il me paraît utile d'abord de situer la question dans le contexte général des grandes lignes de notre politique extérieure. Les éléments que je serai amené à évoquer ici s'entendent d'ailleurs non seulement par rapport à l'ECE, mais également dans le cadre de cette autre démarche concertée de coopération intra-européenne qu'a été la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

On connaît les principes fondamentaux auxquels la Suisse est attachée dans la poursuite de sa politique extérieure, à savoir ceux de la neutralité permanente, avec la solidarité pour complément et l'universalité comme corollaire. La neutralité demeure l'un des éléments constitutifs de notre politique d'indépendance.

Or, que signifie aujourd'hui l'indépendance? On ne saurait plus, dans notre monde moderne, la considérer comme une notion absolue. A la conception classique de l'indépendance est venue s'ajouter

*celle de l'interdépendance !!!*

- 21 -

celle de l'interdépendance vitale et inévitabile de tous les Etats formant la communauté internationale. C'est une réalité tant dans le domaine général que dans celui de l'économie. Mais c'est d'autant plus vrai pour un petit Etat comme la Suisse, au coeur de notre continent, sans accès à la mer, sans matières premières et dépendant par conséquent, pour son bien-être, des marchés extérieurs. La Suisse, telle que nous la connaissons, aujourd'hui, ne serait donc guère concevable sans une coopération active sur le plan international.

Si elle entend être dirigée vers les cinq continents, la politique d'ouverture de la Suisse passe nécessairement d'abord par l'Europe. Nous sommes des Européens, attachés à notre continent par des liens géographiques, historiques, culturels et économiques.

Ainsi, et pour m'en tenir qu'au volet économique, ai-je besoin de relever combien la conclusion de notre accord de libre-échange avec les Communautés européennes, en juillet 1972, a marqué une étape importante de notre politique commerciale? Cet accord s'inscrit dans une solution d'ensemble qui assure l'égalité de traitement aux échanges industriels entre 16 nations commerçantes d'Europe occidentale: un résultat qui prend une signification particulière dans la situation d'instabilité mondiale actuelle.

Mais dans le même temps, cette ouverture de la Suisse vers l'Europe occidentale s'accompagnait d'une ouverture, adaptée aux circonstances spécifiques, en direction de l'Europe de l'Est. //

- 22 -

[ Dans la première partie de cet exposé, ] <sup>déjà</sup> j'ai retracé les diverses étapes qui ont marqué, durant ces cinq dernières années, le déroulement <sup>bilatéral</sup> (de cette opération) [ de rénovation des instruments contractuels bilatéraux de coopération économique liant la Suisse à ses partenaires à économie centralisée de notre continent. ]

L'action que nous avons entreprise à cet égard ne signifiait pourtant pas que nous entendions attacher une importance exclsive à la seule voie bilatérale. En plus des éléments généraux que j'évoquais tout à l'heure pour situer le rôle de la démarche multilatérale, dans le monde d'aujourd'hui, j'ajouterai ici que sur le plan spécifique de la coopération économique Est-Ouest, il apparaît indispensable que les progrès/accomplis de pays à pays soient soutenus et encadrés par un effort multilatéral.

Ainsi comprend-on mieux l'intérêt que nous portons, du côté suisse, aux activités poursuivies par la Commission économique pour l'Europe. Certes, notre adhésion pleine et entière à la Commission ne date que de mars 1972. Mais n'oublions pas que c'est dès 1948 que nous avons participé aux travaux de l'ECE à titre consultatif, et que dès 1951, nous nous sommes vu reconnaître la qualité de membre à part entière dans l'ensemble des organes subsidiaires de la Commission.

Pendant une vingtaine d'années, marquée partiellement par les tensions de la guerre froide, ce statut consultatif nous est apparu comme une solution satisfaisante pour la sauvegarde de nos intérêts. Aujourd'hui bien sûr, nous ne pouvons que nous

féliciter

- 23 -

féliciter d'œuvrer à la tâche commune sur un pied de pleine  
égalité avec les quelque 33 autres pays membres de l'organisation.  
 Comme nous pouvons nous féliciter aussi que notre adhésion à  
 l'ECE ait coïncidé avec la rénovation de nos instruments de  
 coopération bilatérale avec l'Est: voilà donc nos relations éco-  
 nomiques avec nos partenaires à économie centralisée établies  
maintenant sur des bases à la fois nouvelles et globales, élément  
 qui ne manque pas d'importance et de signification dans les  
 circonstances économiques présentes.

Sans doute, et dans l'appréciation que l'on peut porter de  
 l'utilité de l'ECE, convient-il de faire preuve de réalisme. De  
 par sa nature même, la Commission n'est, en principe, pas destinée  
 à servir de cadre à la réalisation directe d'objectifs spéci-  
 fiquement opérationnels. Ainsi, et s'agissant par exemple du  
 commerce, elle n'a pas les moyens - comme ceux du GATT notamment -  
 lui permettant d'engager des négociations commerciales multi-  
 latérales. Très simplement et brièvement dit, l'ECE est en quel-  
 que sorte et d'abord une "très large fenêtre" ouverte sur le  
 continent européen.

Voilà plus d'un quart de siècle aujourd'hui que la Commission  
 économique pour l'Europe offre à ses membres, et malgré toutes  
 les vicissitudes de cette période, l'unique point de rencontre  
multilatéral et permanent entre l'Est et l'Ouest, où des pays  
grands et petits, ayant des systèmes politiques et économiques  
différents et se trouvant à des stades de développement inégaux,

ont la possibilité

- 24 -

ont la possibilité d'examiner ensemble des problèmes économiques qu'ils ne peuvent résoudre séparément. Centre d'études et de discussions en commun, destiné à faciliter la recherche et l'analyse de l'évolution économique de la région, l'ECE donne de façon méthodique la possibilité d'établir des contacts entre agents de décision, experts ou techniciens, de conclure des accords réglant des questions de transport, de télécommunication, de nomenclature, de signalisation routière et j'en passe. Certes, il ne s'agit pas toujours ici de domaines spectaculaires; pourtant, l'utilité pratique en matière d'échanges des solutions ainsi adoptées n'est plus à démontrer. L'ECE permet également d'arriver à la conclusion d'ententes prévoyant des recherches concertées ou parallèles, d'échanger des renseignements et de confronter des points de vue. En fonction même de la diversité des systèmes en présence, c'est là une tâche aussi difficile qu'indispensable.

En parlant de "très large fenêtre": c'est évidemment à la gamme extrêmement diversifiée des domaines de travail de la Commission que je pense ici. Ils sont près de vingt aujourd'hui, relevant tour à tour du commerce, de la science et de la technique, de l'énergie, de l'environnement, de l'industrie, des transports, de l'agriculture, du tourisme, etc.

Pour la Suisse, petit pays au coeur de l'Europe et grandement tributaire d'elle, la Commission lui est incontestablement utile. Réunions de responsables gouvernementaux et d'experts qui, dans

*leurs pays,*

↓  
 leur pays, ont charge d'élaborer les grandes orientations politiques nationales, recontres d'hommes d'affaires, publication d'analyses et de statistiques, organisation de séminaires, voyages d'études, échange de renseignements techniques, et tout cela portant sur un éventail de domaines relevant de la coopération économique dans son sens le plus large. ~~À l'évocation d'un tel programme, on comprend le bénéfice qu'un pays comme la Suisse peut en retirer.~~

Faut-il regretter peut-être, / et par comparaison avec d'autres enceintes internationales, que l'ECE soit plus / un lieu de discussion que de décision? Le réalisme oblige à reconnaître ~~[ - et je l'ai dit dès le début de cette partie de mon exposé consacrée au multilatéralisme - ]~~ que la prise de décisions concrètes pour répondre à des situations spécifiques passait, entre pays à systèmes économiques différents, par la voie bilatérale. Mais une enceinte telle que l'ECE apporte l'indispensable complément à l'élaboration de ces décisions, dans la mesure où elle offre aux gouvernements une source très précieuse d'informations, dans la mesure également où elle constitue un stimulant servant le développement global et continu de la coopération intra-européenne.

### 3. Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

S'agissant maintenant de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, et plus particulièrement de ses travaux relatifs à la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement, comment

*une telle démarche*

une telle démarche s'inscrit-elle dans le contexte général des relations économiques multilatérales entre pays à systèmes économiques différents? Et en quoi la Suisse y voit-elle un apport positif dans le développement de ses propres relations avec ses partenaires à économie centralisée? Voilà deux questions qu'il est sans doute intéressant d'aborder au lendemain de la réunion au plus haut niveau d'août dernier à Helsinki.

A cet égard, je crois utile de faire d'emblée deux observations. La première sera pour constater que la coopération économique Est-Ouest s'est développée bien avant la CSCE et que son essor ne nécessitait pas impérieusement la convocation d'une pareille conférence. [Je n'insisterai pas sur ce point: tout ce que je viens de dire tant à propos des relations bilatérales de la Suisse avec les pays à commerce d'Etat qu'au sujet de L'ECE en apporte une claire illustration.] En outre - et ce sera ma deuxième observation - la CSCE, de par sa nature plus politique que strictement technico-économique, ne pouvait être à l'origine d'engagements économiques précis et contraignants. Mais elle pouvait en revanche offrir l'occasion d'entreprendre en la matière une démarche originale, à savoir [l'établissement d'un meilleur état d'esprit, d'une atmosphère de plus grande confiance entre partenaires à la coopération économique.

~~Et c'est~~ précisément ainsi que nous avons, du côté suisse, conçu l'utilité de cette conférence. Il s'agissait moins, à notre sens, de porter l'accent sur des éléments de coopération sujets à négociation, mais davantage sur des mesures susceptibles d'améliorer le climat dans lequel devrait se développer la coopération.

- 27 -

Les résultats obtenus ont-ils été à la mesure de notre attente? Il est certain que de nombreux éléments sont à verser à l'actif de notre appréciation: je pense notamment à tout ce qui touche à l'amélioration des contacts entre partenaires à la coopération, à une meilleure connaissance des conditions présidant à cette coopération, à une amélioration des conditions de travail des agents économiques. Cela est vrai aussi bien dans le domaine des échanges commerciaux, que dans celui de la coopération industrielle, scientifique et technique.

Pour un pays tel que la Suisse, dans lequel d'une part une grande place est laissée à l'initiative privée de l'individu, et où d'autre part les acteurs de cette coopération se regroupent souvent dans des entreprises de dimensions relativement petites ou moyennes et ne disposant pas de possibilités de contact très étendues, de telles mesures pratiques en vue de faciliter la coopération sont particulièrement bienvenues.

[Je crois donc pouvoir dire que dans son texte, le chapitre "économique" de l'Acte final d'Helsinki constitue un support sans doute utile aux efforts de coopération que pourront entreprendre les divers pays européens.] C'est d'ailleurs avec satisfaction que nous pouvons constater qu'un certain nombre d'éléments pratiques contenus dans ce volet économique du document final sont dus à l'initiative et à la persévérance de la délégation suisse (par exemple, le principe de la réciprocité postulant dans l'ensemble une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable; les dispositions relatives aux

*contacts d'affaires, etc.*

- 28 -

contacts d'affaires etc.). [Nous entendons, du côté suisse, en tirer le plus grand profit, en encourageant tout spécialement nos milieux d'affaires à bénéficier de ce meilleur climat, de cette amélioration des conditions de mise en oeuvre de la coopération.]

→ Cela étant, il reste bien sûr que le succès de la CSCE, en matière économique comme dans les autres domaines d'ailleurs, ne se mesurera concrètement qu'à l'application effective, à l'avenir, des textes de l'Acte final ou, pour employer la formule utilisée par le Président de la Confédération, M. Graber, dans son discours prononcé lors de la réunion d'Helsinki: "Ces textes vaudront en définitive ce que vaudra leur application".

#### 4. GATT

Je m'en voudrais d'oublier dans ce contexte le GATT. En l'évoquant ici, j'entends évidemment me limiter exclusivement à quelques considérations liées spécifiquement à la situation des pays à économie centralisée à l'égard de cette organisme. [aux problèmes qu'elle pose et à la manière dont, du côté suisse, nous pouvons envisager ces problèmes.]

Comme vous le savez, /et si l'on excepte le cas particulier de la Yougoslavie, seuls quatre pays à commerce d'Etat sont présentement parties contractantes du GATT, soit la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie. Tandis que le premier a été membre fondateur du GATT et donc avant de devenir politiquement et économiquement une "démocratie populaire", les trois autres ont adhéré à l'Accord général, successivement en 1967,

(71 et 73)

- 29 -

1971 et 1973, aux termes de protocoles d'accession particuliers, en principe adaptés à leur statut de pays à commerce d'Etat. Si la Bulgarie suit, pour sa part, les travaux du GATT en qualité d'observateur, les autres - URSS, RDA, Chine, Albanie - lui sont complètement étrangers. Il s'agit là évidemment de la situation aujourd'hui: il est difficile de prévoir à cet égard de quoi sera fait demain. Ainsi que vous le savez, une grande négociation multilatérale, basée sur la Déclaration de Tokyo de 1973, est actuellement en cours au sein du GATT. Bien que ce soit sous son égide que ces négociations ont lieu, il vaut la peine de mentionner que celles-ci sont ouvertes à tous les Etats, donc aussi à ceux qui ne sont pas membres du GATT. Il sera dès lors intéressant de voir dans quelle mesure des pays comme l'URSS ou la Chine se décideront, lorsque les négociations prendront de plus en plus d'envergure, d'y participer.

Cela rappelé, je ne saurais éviter de mettre en lumière ici le problème complexe que pose la présence des pays à commerce d'Etat au GATT. Il est manifeste que l'Accord général n'a pas été conçu pour des systèmes économiques de ce type. Et d'abord parce que ledit Accord porte à titre principal sur les tarifs douaniers. Or, et vous le savez, un système à économie centralisée soit n'a pas de tarif douanier, soit lorsqu'il en a un, n'en fait pas le même usage qu'un système d'économie de marché et ne l'applique de toute façon pas à l'égard de ses partenaires à économie centralisée. En d'autres termes, une économie centralisée dispose d'instruments de politique commerciale d'une nature différente

*de celle d'un tarif douanier.*

- 30 -

de celle d'un tarif douanier. Or - et c'est ma deuxième observation - ces instruments spécifiques de politique commerciale propres au système à commerce d'Etat conduisent précisément, et de par leur nature même, à des pratiques souvent peu compatibles avec les dispositions du GATT. Il suffit de faire référence ici au système des multiplicateurs de prix et à son influence sur la formation des prix, aux remboursements d'Etat, aux allégements fiscaux à l'exportation, aux subsides aux prix de production, bref, à tout cet arsenal qui permet à l'autorité centrale du commerce extérieur de planifier l'évolution dudit commerce.

Comment dès lors "concilier l'inconciliable"? La question est d'importance, si l'on admet notamment que la présence de pays à commerce d'Etat au GATT peut répondre à des considérations d'ordre politique, ou tout simplement de réalisme économique. Un pays comme la Suisse, dont la balance commerciale avec ses partenaires à commerce d'Etat laisse apparaître un substantiel excédent, [et quand bien même la part de ce commerce par rapport à son commerce total reste encore faible] ne peut raisonnablement souhaiter la mise à l'écart de tels partenaires. Et surtout pas, aujourd'hui, alors que d'une part le monde industrialisé occidental paraît quelque peu "essoufflé" et que d'autre part le GATT se trouve engagé dans un nouvel effort de libéralisation des échanges au travers des négociations commerciales multilatérales.

Convient-il alors de tolérer certaines "entorses" de la part des pays à commerce d'Etat à l'égard des obligations GATT? Ou

- 31 -

faudrait-il définir de nouvelles dispositions additionnelles à l'Accord général, mieux adaptées au système d'économie centralisée? Le problème est complexe, il mérite qu'on y réfléchisse; je ne pouvais manquer de l'évoquer, même brièvement, dans cet exposé.

*en fin de*

\* \* \*