

CONFIDENTIEL

Quelques réflexions sur les relations économiques de la  
suisse avec les pays de l'Europe de l'Est

---

Exposé introductif de l'Ambassadeur C. Sommaruga au Séminaire organisé dans le cadre de la Conférence des Ambassadeurs 1977, le 31 août 1977.

Introduction

En abordant la discussion sur les relations économiques Est-Ouest, il faut tenir compte d'emblée de l'avis largement répandu selon lequel elles ont été, dès 1945, conditionnées par le rapport politique Est-Ouest. En simplifiant, on affirme souvent que la "guerre froide" a entraîné une forte limitation de ces relations économiques et que la "détente" a fourni la base de leur rapide extension. Même s'il paraît juste de souligner le rôle de ces facteurs, il convient également de ne pas trop les surestimer, car toutes les relations économiques internationales, et non seulement celles entre l'Est et l'Ouest, dépendent de facteurs politiques. Disons peut-être simplement que dans le rapport économique Est-Ouest cette influence politique est particulièrement marquée.

Ceci dérive essentiellement du fait que l'Union soviétique n'est pas seulement une grande puissance qui défend ses intérêts dans le système international, mais qu'elle reste également une puissance révolutionnaire. Les hommes politiques et le parti qui la conduisent sont maintenant encore convaincus que toutes les sociétés politiques évoluent vers le socialisme et qu'ils ont par conséquent la tâche de les aider à atteindre ce but. De ce fait, même si les pays occidentaux acceptent l'existence du régime socialiste comme une réalité, les dirigeants des partis communistes de l'Est considèrent la disparition du système économique et social de l'Occident comme inévitable. Faut-il dans ces conditions - qui donnent l'impression d'une sorte de coexistence temporaire entre régimes diffé-

- 2 -

rents - être ouverts à la coopération économique Est-Ouest ?

Même si la stratégie communiste n'a pas changé et si rien n'indique qu'elle soit en train de changer - et que par conséquent les relations économiques des pays de l'Est avec les pays occidentaux restent soumis à cette stratégie -, nous avons en principe tout intérêt à maintenir et à développer prudemment des relations économiques avec l'Est. Ceci surtout pour deux raisons.

La première est que les sociétés socialistes se transforment comme les sociétés occidentales, en subissant les effets de la révolution industrielle. Elles ont, comme nous, à faire face à des problèmes écologiques, au désir de la population d'améliorer les conditions de vie et à des modifications des rapports sociaux. Tout ceci, comme aussi d'innombrables autres facteurs, ont pour conséquence l'adoption, dans les pays socialistes, d'une attitude changeante, en grande partie nouvelle, sur la manière d'aborder et de résoudre les problèmes économiques et en particulier sur les méthodes pour la conduite des relations économiques avec l'étranger, soit dans le domaine du commerce extérieur (le plus important), soit dans ceux des mouvements de capitaux, des prestations de services et de la coopération industrielle.

La seconde raison - plus marquante - de notre intérêt à cette coopération économique me paraît être essentiellement d'ordre politique. Premièrement, il ne faut pas sousestimer le fait que les échanges de biens entraînent des mouvements de personnes et des échanges d'idées et d'informations, qui vont au-delà du domaine strictement commercial, mais qui comportent une sorte d'exportation de notre idéologie, des atouts de notre économie de marché et des bienfaits du système politique de la démocratie pluraliste; au travers de ces informations et contacts, nous pourrions voir s'ouvrir des perspectives que nous n'entrevoions pas aujourd'hui. En outre, nos exportations de biens devraient - même si c'est dans une faible mesure - contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des populations de l'Europe de l'Est. Pour des raisons économiques et

- 3 -

politiques, nous avons enfin un intérêt évident à l'universalité de nos relations économiques et pour des raisons conjoncturelles un intérêt - particulièrement marqué en période de récession - à diversifier le plus largement possible nos exportations aussi bien que nos importations.

### L'évolution des échanges Est-Ouest depuis 1945

Le niveau le plus bas des échanges Est-Ouest se situe entre la fin de la guerre jusque vers l'année 1954. A cette époque on enregistre des échanges de moins d'un milliard et demi de dollars par an dans les deux directions. Dans la période qui s'étend de 1954 à 1965, on constate le retour à une modeste normalité, car le commerce Est-Ouest a environ quadruplé, ce qui donne toutefois, à la fin de cette période, un niveau bien modeste, compte tenu du point de départ. Ceci est particulièrement évident si l'on constate qu'en 1965 le pourcentage du commerce Est-Ouest dans le commerce mondial n'est que de 2,6. L'intensification progressive des relations Est-Ouest a eu lieu dans la période de 1965 à 1976 où nous avons assisté à une croissance moyenne annuelle qui a passé de 8,1 % pour les importations des pays du COMECON en provenance de l'Occident et de 9 % pour les exportations de l'Ouest en 1965, à 40 % et 42 % respectivement pour l'année 1974, qui est peut-être la plus spectaculaire. Nous sommes aujourd'hui devant un volume d'échanges de plus de 45 milliards de dollars. Il faut toutefois relever que de 1970 à 1975 les exportations occidentales passent de 6 à 26 milliards de dollars, tandis que les exportations des pays de l'Est s'accroissent à un rythme plus lent: de 6 milliards de dollars en 1970 elles atteignent en 1975 seulement 18 milliards. Très significative est aussi la progression de la part des importations en provenance de l'Ouest dans les importations totales des pays de l'Est. De 1955 à 1975, celle-ci a passé de 15 à 33 %, ce qui démontre clairement que le commerce Est-Ouest ne peut - surtout dans les capitales orientales - être considéré comme un phénomène marginal !

- 4 -

Comment en est-on arrivé là ? Il ne s'agit - à mon avis - pas seulement de l'amélioration progressive des relations politiques entre l'Est et l'Ouest et du processus qui est entré dans le langage public sous le nom de "détente", mais également du changement qualitatif de conception des pays de l'Est, qui - à la fin des années soixante - avaient reconnu l'importance des relations économiques extérieures comme facteur de croissance. Simultanément, l'extension des relations avec l'Ouest s'est accompagnée d'un effort d'intensification de l'interpénétration économique entre pays du COMECON, dans la tentative d'arriver à des formes plus rationnelles de division du travail et d'intégration économique.

Quoi qu'il en soit, on peut retenir que depuis le début des années septante, les pays de l'Est - avec l'assentiment tacite des pays de l'Ouest - se sont montrés prêts à

- étendre leurs relations économiques avec les pays industrialisés occidentaux,
- augmenter leurs importations surtout de biens d'investissement,
- prendre en charge un endettement considérable à long terme vis-à-vis de l'Ouest pour financer ces importations,
- chercher de nouvelles formes de relations économiques avec l'Occident, comme la coopération industrielle, garantissant un transfert plus efficace de techniques modernes.

Pour ce qui est des échanges de la Suisse avec les pays de l'Est, nous devons constater une évolution similaire à celle des tendances générales du commerce Est-Ouest. Il est toutefois important de se souvenir qu'en 1938 nos relations commerciales avec ces pays atteignaient presque le 10 % de notre commerce extérieur et que l'Union soviétique ne représentait, à cette époque, qu'une quantité négligeable par rapport aux petits et moyens pays de l'Europe de l'Est. Cette proportion n'a plus jamais été atteinte après la deuxième guerre mondiale. Les pays européens du COMECON ont exporté vers la Suisse en 1950 pour 205 mio de francs, en 1970 pour 577 mio et en

- 5 -

1976 pour 1 milliard et 245 mio de francs. Les chiffres correspondants pour nos exportations sont pour 1950 de l'ordre de 260 mio, pour 1970 de 910 mio et pour 1976 de presque 2 milliards de francs. Si au début des années 1970 la part des échanges avec les pays de l'Est dans le commerce extérieur suisse était d'environ 3 %, elle a rejoint 4,6 % en 1974 pour se stabiliser les deux années suivantes à 5 %. A partir de 1970, c'est l'Union soviétique qui est devenue notre partenaire commercial le plus important dans l'Europe de l'Est. La part de l'URSS dans notre commerce extérieur avec les pays européens du COMECON était à fin 1976 de l'ordre de 30 %.

#### Le déséquilibre actuel dans les échanges Est-Ouest et l'endettement des pays de l'Est

Des chiffres que je vous ai cités pour l'évolution générale des échanges Est-Ouest, ainsi que de ceux concernant plus particulièrement la Suisse, il résulte que depuis 1970 les exportations occidentales ont marqué un accroissement beaucoup plus rapide que les exportations orientales. Ce développement inégal des échanges a eu pour conséquence un solde passif toujours plus accentué des pays de l'Est. Équilibrés en 1970, les échanges de biens Est-Ouest enregistrent un déséquilibre de plus de 2 milliards de dollars en 1973 et de près de 8 milliards en 1975. Dans cette évolution, il faut toutefois noter que l'URSS boucle l'année 1974 avec un excédent de ses échanges avec les pays de l'OCDE, ce qui est également le cas avec la Suisse en 1976.

Cette situation, liée au système rigide des paiements dû à la non convertibilité des monnaies des pays de l'Europe de l'Est, a eu pour effet, surtout durant les trois dernières années, un accroissement sensible de la dette extérieure des pays européens du COMECON à l'égard de leurs principaux partenaires commerciaux de l'Occident. Selon certaines sources dignes de foi, l'endettement brut global des pays de l'Est à l'égard des pays occidentaux aurait atteint à fin 1976 un total de 40 milliards de dollars. En valeur absolue, c'est

- 6 -

l'Union soviétique qui s'est endettée le plus lourdement, suivie par la Pologne, la RDA et la Roumanie. Toutefois, si l'on prend l'endettement par rapport à la population du pays, la charge par tête ne s'élève qu'à 37 dollars en moyenne en URSS, alors que l'endettement des autres pays du COMECON est bien supérieur (pour la RDA on cite le chiffre de 230 dollars par tête d'habitant).

Quant à la Suisse, les engagements nets des pays européens du COMECON envers les banques suisses étaient, à fin juin 1976, de 4,3 milliards de francs, soit environ 1,7 milliard de dollars. Chez nous aussi, l'augmentation de la position débitrice globale des pays de l'Est a été particulièrement rapide au cours des dernières années au point qu'elle a plus que quadruplé en quatre ans. Les deux tiers de ces engagements sont vraisemblablement des engagements à court terme (moins d'un an). Le reste constitue les engagements à plus long terme (2 à 5 ans), qui représentent en partie des crédits bancaires utilisés au financement des exportations suisses. A cet égard, il faut relever que les banques suisses sont particulièrement actives, directement ou par l'intermédiaire de leurs sociétés financières, dans le domaine des crédits (surtout à court terme) en euro-monnaies accordés aux pays de l'Est.

Si je n'ai parlé que des banques suisses, cela est dû au fait - faut-il le rappeler ? - que notre pays n'a inclus dans aucun de ses accords économiques avec les pays de l'Est de clause de nature spécifiquement financière (du type d'un accord cadre financier), car cette activité échappe, comme vous le savez, aux compétences de la Confédération et ressort au secteur bancaire privé. Nos opérateurs économiques avec les pays de l'Est ne bénéficient donc pas de crédits publics à l'exportation, ni pour ce qui a trait aux échanges traditionnels, ni pour ceux résultant d'accords de coopération.

Il me paraît intéressant dans ce contexte de s'arrêter brièvement sur le rôle important de la Garantie contre les risques à l'exporta-

- 7 -

tion dans les exportations suisses vers l'Europe de l'Est, car nos banques n'accordent généralement de crédits à l'exportation que lorsque cette garantie existe. Cette institution suisse qui opère, pour les pays qui nous intéressent, dans le cadre du consensus de 1976 de l'OCDE sur les crédits à l'exportation (qui prévoit entre autres un acompte minimum de 15 % et une durée maximum des crédits de 8 ans et demi) couvre en général pour 90 % le risque politique, le risque de transfert, l'insolvabilité ou refus de paiement d'organisations du secteur public, le risque avant l'envoi, ainsi que, sous certaines conditions, le risque monétaire. Le taux d'intérêts des crédits est déterminé par les banques sur la base des taux d'intérêts des obligations de caisse. Il est actuellement de l'ordre de 5 1/4 à 6 % pour une durée jusqu'à 5 ans et de 5 5/8 à 6 3/8 % pour une durée de 7 à 10 ans.

Les chiffres de la GRE permettent de se faire une idée de l'importance de l'ensemble des crédits à l'exportation accordés en Suisse pour des exportations vers les pays de l'Est. Je possède des chiffres récents (juin 1977) qui indiquent que le montant facturé des crédits garantis atteignait pour l'Europe de l'Est 1758 millions de francs. Si on défalque de ce montant la partie payée au comptant, la valeur des crédits effectivement accordés pour l'Est atteint 1,3 milliard de francs en relation avec un engagement total d'environ 15 milliards. La Pologne figure, parmi les pays de l'Est, à la toute première place avec 577 mio de crédits effectivement accordés et garantis; suivent la Roumanie avec 242 mio, la RDA avec 177 mio, l'URSS avec 158 mio, la Bulgarie avec 73 mio et la Tchécoslovaquie avec 66 mio. Fait intéressant: la Hongrie ne figure pas dans cette liste, étant donné que les quelques fournitures garanties ont été payées ou seront payées au comptant.

Revenons maintenant au problème de l'endettement des pays de l'Est. Compte tenu du produit national brut, des importantes réserves en matières premières et des capacités de production d'or de l'Union soviétique, cet endettement ne paraît pas particulièrement

- 8 -

alarmant. D'un point de vue strictement économique, les pays de l'Est restent dignes de crédit, ce qui est aussi confirmé par la constatation qu'ils ont jusqu'à maintenant toujours honoré ponctuellement leurs dettes. Toutefois - et c'est important - cet endettement constitue un vrai problème pour l'expansion des échanges Est-Ouest et il porte en lui en germe une réduction des exportations occidentales vers l'Europe de l'Est.

Ce sont surtout les petits pays de l'Est qui réagissent avec nervosité à cette situation et qui ont - de manière différenciée - commencé à lutter contre les déséquilibres dans les relations économiques avec les pays industrialisés occidentaux. Or, l'amélioration de la relation entre exportations et importations n'est pas facile pour eux qui, par les objectifs de croissance prévus dans leurs plans économiques, sont liés à l'importation de technologie avancée et de "know how" occidentaux. L'importation de cette technologie devrait également par la suite leur permettre d'améliorer la productivité et la qualité de leurs produits dans le but également d'obtenir de meilleurs résultats dans l'exportation vers des marchés à devises fortes.

Pour le moment toutefois, le développement des exportations des pays de l'Est vers l'Occident souffre encore du manque d'habileté des opérateurs économiques des Etats en cause à pénétrer dans les marchés occidentaux, soit par une certaine naïveté dans le "marketing", soit par le manque de service après vente, des délais de livraison, etc. Les barrières douanières et contingentaires des pays occidentaux - si souvent invoquées par nos interlocuteurs de l'Est avec le terme de "discrimination" - sont seulement en partie responsables de cette situation. En tout cas, pour ce qui est de la Suisse, qui a accordé la clause de la nation la plus favorisée à tous les pays de l'Europe de l'Est - membres ou non du GATT - et qui dispose d'un tarif spécifique généralement très bas, tout en ayant libéralisé les importations de produits industriels et beaucoup de celles du secteur agricole, les obstacles à l'accroissement des importa-



- 9 -

tions de ces pays ne résident pas dans des mesures de politique commerciale. Font exception quelques cas particuliers qui ne peuvent être réglés bilatéralement tenu compte de la grande négociation du Tokyo Round actuellement en cours au GATT et de la situation conjoncturelle à laquelle nous sommes confrontés.

#### Obstacles dus à la différence de systèmes économiques

Le problème du déséquilibre dans les échanges Est-Ouest constituera donc dans les années qui viennent, en particulier en relation avec les petits et moyens pays socialistes, un obstacle important à toute augmentation de nos exportations.

Il convient dans ce contexte de ne pas oublier les obstacles traditionnels qui affectent nos opérateurs économiques dans leurs efforts de pénétration des marchés de l'Europe de l'Est. Il faudra à l'avenir - sur le plan bilatéral comme multilatéral - y vouer toute notre attention, pour réduire au maximum les effets négatifs qui pourraient résulter d'une politique réservée du côté des pays qui nous intéressent à l'égard des importations en provenance des pays occidentaux qui ont les plus grands soldes actifs de leur balance commerciale avec l'Est.

Rappelons d'abord la différence des systèmes économiques, qui se manifeste notamment à l'Est dans la planification à moyen et long termes de toute l'activité économique de l'Etat, dans le monopole du commerce extérieur et dans la coordination de la production et des échanges à moyen terme au sein du COMECON. C'est cette différence qui fait que les échanges Est-Ouest soient restés bien au-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'Europe orientale. Bien que les difficultés que rencontrent nos entreprises dans leurs efforts d'exportation à destination des marchés de l'Europe de l'Est se manifestent par la différence des systèmes économiques en présence, il ne convient

pas de généraliser outre mesure et de mettre tous les pays européens du COMECON à la même enseigne. En outre, la situation peut se présenter différemment pour les maisons occidentales, selon leur taille et leur organisation. Les moyennes et petites entreprises sont généralement confrontées à des obstacles presque insurmontables, soit à cause de leur structure propre - qui manque de la flexibilité requise pour négocier avec des organisations de commerce extérieur étatiques qui ont tendance à acheter en assez grandes séries -, soit aussi parce que les acheteurs de l'Est désireux d'acquérir des crédits, des techniques nouvelles et un soutien pour leurs exportations, considèrent la grande entreprise - même multinationale - comme leur interlocuteur privilégié à l'Ouest. Ceci est particulièrement problématique pour un pays comme la Suisse, où les petites et moyennes entreprises occupent dans l'appareil de production une place importante et dans certaines branches la majorité de la force ouvrière.

Ces difficultés résident en particulier dans la complexité des relations avec les organisations de commerce extérieur, passage obligé pour tout exportateur occidental qui n'est généralement pas autorisé à traiter directement avec le consommateur ou utilisateur final. Cette situation exige du potentiel fournisseur occidental d'être bien connu de ces organisations et de rester en contact constant avec elles, car, avec leur monopole à l'importation, elles ont facilement une vue d'ensemble sur toute la concurrence nationale et internationale. Or, cette démarche d'information est généralement coûteuse, impliquant de fréquents déplacements dans les capitales de l'Est - ceci également du fait que l'ouverture de représentations commerciales reste semée d'embûches de tout genre, y compris celles du manque d'infrastructure -, la participation à des foires, expositions ou symposia, sans pourtant offrir une garantie que tous ces efforts se soldent finalement par la réalisation d'une affaire. Ajoutons encore la nécessité de déployer cet effort d'information sur une très longue période, sans savoir avec précision

- 11 -

- surtout par suite du manque d'information sur les plans détaillés d'importation - si les produits proposés correspondent véritablement à un besoin de l'éventuel acheteur oriental.

Un autre domaine difficile pour nos entreprises réside dans la non-transparence des dispositions légales, administratives et réglementaires du commerce extérieur, y compris les procédures pour allocations de devises. Cette situation rend leurs démarches dans le labyrinthe de la bureaucratie des pays de l'Est non seulement ardue, mais également très lente, avec des conséquences de tous ordres - mais surtout financières -, qui sont aussi le résultat du manque d'esprit d'entreprise des responsables directoriaux et de la difficulté de trouver l'accès à la personne - généralement en haut lieu - qui va prendre la décision finale. Cette complexité du processus de décision d'achat est caractéristique d'un système à commerce d'Etat, où l'on s'efforce de voir les choses avant tout sous l'angle macro-économique en mettant l'accent sur la planification de l'intérêt général de l'économie. Il reste toutefois à mentionner un élément positif dans ce contexte. En effet, lorsqu'une firme occidentale - même petite - est parvenue à établir un courant d'affaires avec un partenaire de l'Est, ce courant a tendance à se développer par la suite de manière assez régulière, sans nécessiter un effort chaque année renouvelé.

Nous ne pouvons pas passer sous silence un nouvel obstacle du commerce Est-Ouest qui tend à s'accroître depuis l'augmentation du déficit de la balance commerciale bilatérale de nos partenaires: je fais allusion aux accords de compensation. Ces opérations, qui concernent en Suisse exclusivement les milieux d'affaires et qui comprennent notamment des affaires de rachat ou de troc partiel, sont génératrices de difficultés et sont peu appréciées par nos maisons, tout particulièrement par les petites et moyennes, qui ne disposent pas de services préparés à ce genre d'affaires. Malheureusement, ce sont souvent des entreprises occidentales qui - pour améliorer leurs chances d'emporter une affaire - n'hésitent pas à offrir

- 12 -

elles-mêmes aux organisations de commerce extérieur de l'Est une opération de compensation. Dans le cas de grandes maisons, on assiste souvent à des compensations dans le domaine de produits primaires qui peuvent être utilisés dans leur propre production, ou dans le secteur de produits manufacturés que leurs circuits de commercialisation sont en mesure de traiter. Nos partenaires de l'Europe de l'Est, lorsque nous soulevons des objections à ces procédures, ont tendance à nier toute politique définie à ce sujet et à renvoyer la responsabilité aux entreprises du commerce extérieur qui doivent, dans leur secteur respectif d'activité, obtenir un certain équilibre entre opérations d'achat et de vente. Quoiqu'il en soit, les responsables orientaux commencent à se rendre compte que des opérations de ce genre se répercutent sur le coût du produit importé par l'Est, du fait du risque que la maison occidentale doit prendre pour écouler les produits achetés en compensation. Les maisons spécialisées de commerce de transit, qui sont souvent d'aide aux petites et moyennes entreprises, jouent un rôle important dans ce contexte. Naturellement tout cela ne se fait pas gratuitement et les commissions perçues pèsent lourdement sur le prix final de la marchandise de la firme exportatrice, qui devient d'autant moins compétitive.

La vente à vils prix de produits d'origine d'Europe de l'Est reste une question à laquelle nous devons également continuer à vouer notre attention. Bien qu'actuellement les cas soient relativement peu nombreux et qu'ils se limitent surtout au domaine des textiles - où nous avons en Suisse, avec plus ou moins de succès, un régime de protection particulier -, le fait même que la formation des prix repose, dans un système à économie étatisée et planifiée, sur des bases radicalement différentes du système d'économie de marché, nous incite à rester alertes et à intervenir dès que des signes concrets et des preuves sûres nous parviennent. Le manque chronique de devises des pays de l'Est constitue partiellement un frein à des exportations à bas prix, mais des procédures de ce genre peuvent être utilisées pour surmonter, sur un marché comme le

nôtre, la concurrence de marchandises occidentales qui ne seraient plus soumises à droits de douane, comme par exemple ceux du grand marché de libre-échange de l'Europe occidentale.

#### Accords de libre-échange avec les pays de l'Est ?

Ceci m'amène à m'arrêter un moment sur la problématique des accords de libre-échange que les pays de l'Est ne cessent de nous proposer pour éliminer la discrimination existante, à leur avis, sur notre marché par rapport aux produits d'origine des Communautés européennes et de l'AELE. Ainsi que vous le savez, la Finlande a conclu, dans ces dernières années, toute une série d'accords sur l'élimination réciproque des obstacles aux échanges avec les petits pays de l'Est, en prenant comme modèle son propre accord de libre-échange conclu avec le Marché commun. Notre attitude à ce sujet est et restera négative. Le libre-échange est en effet un système qui peut fonctionner seulement entre pays qui appliquent la libre concurrence et qui disposent d'un tarif douanier protecteur, ce qui n'est pas le cas pour des pays à commerce d'état où l'influence du choix du consommateur sur les importations est pratiquement nulle et où les tarifs douaniers - s'ils existent et sont appliqués - se limitent à un rôle fiscal. D'autre part, un problème additionnel se pose à ce sujet dans l'égalité de traitement qui devrait être réalisée sur les marchés individuels des pays de l'Est par rapport à leurs propres importations de produits en provenance d'autres membres du COMECON.

Etant donné que cette "non discrimination" - du fait même que l'intégration économique socialiste repose sur des principes bien différents que celle opérée en Europe occidentale - ne serait pas réalisable, nous concéderions le dernier élément protecteur dont nous disposons à l'égard des pays socialistes, soit le droit de douane, sans recevoir une réelle contrepartie. Enfin, nous ne pouvons sousestimer les répercussions d'accords de ce genre au sein

du GATT, où les discussions sur ceux conclus par la Finlande ont démontré que la compatibilité avec les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général est plus que douteuse. Nous, qui avons utilisé pour l'AELE et pour notre accord de libre-échange avec la CEE l'article XXIV - en faisant un réel effort pour couvrir l'essentiel des échanges et pour nous conformer à la lettre des dispositions du GATT - et qui aurons peut-être bientôt besoin de recourir à nouveau à cet article pour l'accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et l'Espagne, n'avons aucun intérêt à affaiblir la philosophie de cet article, qui a été conçu pour l'intégration régionale entre pays à économie de marché. N'oublions pas enfin que nous sommes en pleine négociation commerciale multilatérale et que certaines dispositions du GATT, entre autres celle sur les unions douanières et zones de libre-échange, pourraient y être mises en cause, entre autres par des pays comme le Japon, les USA et le Canada qui n'en ont pas bénéficié.

#### La coopération industrielle et scientifico-technique

Depuis un certain nombre d'années, les pays de l'Europe de l'Est ont lancé le slogan de la coopération économique, industrielle, technique et scientifique comme clé du développement des relations économiques Est-Ouest. Les définitions sont confuses et varient selon les interlocuteurs. La Commission économique pour l'Europe avait en son temps essayé une définition de la coopération industrielle comme suit: "Agreements between enterprises which go beyond the straightforward sale or purchase of goods and services for money settlement to include a set of reciprocally matching operations (in production, in the development and transfer of technology, in marketing, etc.) extending over a number of years." Il est évident que la coopération dans le domaine industriel, ainsi que dans le domaine scientifico-technique a pour les pays de l'Est surtout un double but: d'une part, combler leur retard technologique en obtenant un transfert de technologie sans nécessairement avoir de contre

- 15 -

transfert de devises et, d'autre part, rapprocher les niveaux de vie est-européens des niveaux de vie moyens occidentaux. Cette coopération a en outre pour nos partenaires orientaux l'avantage de diversifier la production et d'améliorer la qualité des marchandises fabriquées, soit pour les besoins intérieurs, soit pour l'exportation vers des marchés occidentaux ou de pays en développement. D'autre part, la conclusion d'accords et programmes à long terme en ce domaine facilite la planification de la production, selon le système économique socialiste.

Les pays de l'Est ne recherchent pas nécessairement un engagement direct des Etats occidentaux dans la coopération, mais demandent que tout appui soit donné à cette forme de relations économiques, soit pour la conclusion de programmes de caractère indicatif, soit dans les négociations de conventions tendant à établir toute facilité pour le financement de la coopération et pour le traitement douanier des marchandises issues de la coopération. Ceci comporte du côté de l'Est le désir de conclure des accords cadre de coopération avec les gouvernements occidentaux. La Suisse a - ainsi que vous le savez - inclus une clause de coopération dans tous ses nouveaux accords économiques avec les pays de l'Est, à l'exclusion de l'Union soviétique avec laquelle nous n'avons pas conclu d'accord économique de la "nouvelle génération" (celle des années 70). Nous sommes toutefois actuellement en pleine négociation avec les Russes en vue d'un tel accord gouvernemental-cadre de coopération qui ne devrait pas comporter d'obligations pour la Confédération, mais laisser toute initiative d'actions concrètes et de réalisation à l'économie privée. Cet accord devrait être suivi à bref délai d'un programme de coopération.

Faut-il, du côté des autorités fédérales, favoriser cette coopération industrielle ? Pour répondre à cette question, il convient de préciser que si l'Etat n'entreprend rien pour la favoriser, la concurrence des autres pays occidentaux (qui participent avec plus ou moins d'enthousiasme à cette nouvelle forme de relations

- 16 -

économiques Est-Ouest) risque d'être préjudiciable à notre économie privée. En d'autres termes, le dynamisme de la plupart de nos partenaires de l'OCDE nous oblige à ne pas rester inactifs dans ce domaine. Par contre, il ne faut pas que la coopération puisse pousser à une spécialisation de la production occidentale en concordance avec les plans de l'Est et affaiblir ainsi notre industrie, soit en négligeant la production pour d'autres marchés, soit en donnant la possibilité aux pays de l'Est d'utiliser le système de marché pour dresser nos entreprises les unes contre les autres. Il convient donc, à mon avis, de créer, dans ce domaine aussi, le cadre nécessaire pour que cette coopération puisse se dérouler à l'initiative et sous la responsabilité, exclusive, de nos opérateurs de l'économie privée, et d'assurer en même temps l'information nécessaire et une certaine coordination, pragmatique mais également efficace, au sein même de nos milieux économiques privés. Notre industrie est du reste prudemment ouverte à cette forme d'activité, tout en gardant la réserve qui s'impose et en tâchant de réaliser par la coopération un volume accru de commerce, sans pour autant se lancer dans de grands accords ou contrats qui auraient une valeur plus démagogique que de résultats concrets.

#### Les Commissions mixtes

Je ne m'attarderai pas sur les instruments juridiques - bilatéraux et multilatéraux - qui sont à notre disposition dans les relations économiques avec les pays de l'Est, car vous les connaissez parfaitement. Je voudrais seulement attirer votre attention sur l'utilité des commissions mixtes bilatérales dont nous disposons avec tous ces pays. Bien que la convocation de ces commissions et leur rythme de séance annuelle ne cessent de nous poser des problèmes du fait de l'exiguité de notre administration, je suis pour ma part convaincu qu'il s'agit là d'un instrument presque indispensable au développement des relations économiques entre pays à systèmes économiques différents. Ce ne sont pas seulement les problèmes de



- 17 -

politique commerciale qui sont abordés et en partie résolus dans ces commissions qui m'incitent à porter ce jugement positif. A mon avis, l'utilité de ces organes réside surtout dans l'établissement de meilleures relations avec les pays en question et dans les rapports personnels au niveau des responsables des relations économiques, soit de l'administration, soit des ministères et des organisations faïtières. Il s'agit là d'un élément psychologique et politique, une sorte de "goodwill", qui est extrêmement significatif par rapport à des pays à monopole de commerce extérieur où toute décision importante dans le domaine des importations et exportations est prise par des institutions étatiques, ou plutôt par des personnalités de l'administration ou de l'organisation politique. A ceci s'ajoute l'utilité de la commission mixte pour mieux connaître - par le truchement d'exposés, questions et réponses - l'évolution économique et la réalisation des plans des pays orientaux. Elle constitue donc un canal d'information qui aide à augmenter, dans la mesure du possible, la transparence du système économique et de décision. Enfin, les commissions mixtes nous donnent la possibilité d'appuyer les démarches de tout genre - et de défendre le cas échéant le contentieux - de nos entreprises, surtout de celles de moyenne et petite taille.

Tout ce cette activité ne remplace sans doute pas le travail assidu d'information, d'établissement de contacts et d'appui dans des cas concrets, qui sont régulièrement faits par nos Ambassades, et pour lesquels je tiens à vous remercier ici tout particulièrement. Au contraire, l'activité des commissions mixtes me semble compléter utilement votre propre travail et lui donner un relief particulier en faisant sortir vos contacts réguliers d'une certaine routine et en vous donnant l'occasion d'ouvrir pour vous et vos collègues de la capitale certaines portes, pas toujours faciles à franchir !

## Conclusion

Il pourra paraître étonnant que dans mon exposé - déjà beaucoup trop long - je n'ai pas abordé deux problèmes qui ont toujours fait l'objet de discussions avec nos partenaires de l'Est: les échanges dans le domaine des textiles et nos exportations de biens de consommation. Si je ne l'ai pas fait, c'est que vous connaissez bien le problème et également pour ne pas en exagérer l'importance dans l'ensemble de nos relations économiques avec les pays à commerce d'état d'Europe orientale. Du reste, la discussion qui va suivre nous permettra d'y revenir, comme également de toucher aux questions multilatérales; je pense surtout aux relations avec les pays socialistes dans le cadre du GATT, au rôle de la Commission économique pour l'Europe et de l'Acte final d'Helsinki, ainsi que de la prochaine Conférence de Belgrade, sur nos relations bilatérales.

Mais, avant d'ouvrir cette discussion - à laquelle j'ai également invité mes collègues de la Division du commerce -, je voudrais, en guise de conclusion tâcher de résumer nos objectifs dans la politique extérieure économique à l'égard des pays de l'Est. Pour ce faire, il faut tenir compte de l'intérêt, qui n'a cessé de s'accroître, de nos milieux industriels de nous assurer au moins notre part traditionnelle dans le commerce avec l'Est et de participer équitablement à son expansion. Ceci a été d'autant plus marqué dans la phase récessive de notre économie qui n'a pas encore été surmontée. Or, même dans cette situation, il ne peut être le rôle de notre Gouvernement - profondément attaché à l'économie de marché - de prendre l'initiative dans le commerce avec l'Est ou même de le forcer. C'est donc à l'économie privée d'agir en connaissance de cause.

Notre tâche reste celle de créer le cadre de politique commerciale et le goodwill nécessaires pour que les entreprises de toute taille qui veulent s'y lancer puissent avoir, avec ces pays, des relations d'affaires ordonnées. Dans ce contexte, il est primordial que les

positions acquises puissent au moins être maintenues, en étant toutefois conscients qu'on ne peut s'attendre à un développement important des échanges avec l'Est, ceci pour toutes les raisons que je viens de vous exposer, et que vous connaissez par expérience personnelle. J'irai même plus loin en affirmant que dans la situation actuelle de déséquilibre nous pouvons considérer comme un succès si dans les toutes prochaines années nos exportations vers l'Est européen pourront être maintenues au niveau de celles des années 1975 et 1976. Si les résultats devaient être meilleurs, cela serait une reconnaissance tacite des efforts entrepris en commun par notre économie privée, par vous-mêmes, Messieurs, et par nous tous de la centrale.

---