

3. 3. 1978

Note à Monsieur l'Ambassadeur Dunkel

L'entretien Phan van Phi - Rossier du 28.2.78, relatif à l'attitude de Bruxelles à l'égard des pays de l'Est dans les MTN, nous paraît pouvoir susciter diverses observations comme suit:

1. Impression première face à cette attitude

Deux commentaires à cet égard:

a) Sur le plan tactique:

Encore et toujours dans l'attente d'entrer en négociation avec l'Est, soit bilatéralement soit avec le COMECON, en vue de combler le vide juridique existant aujourd'hui dans les relations entre les Neuf et les Sept, Bruxelles cherche évidemment à éviter que par le biais des MTN, les pays de l'Est se voient octroyer un ensemble de concessions - d'ordre tarifaire et non tarifaire - qui auraient pour conséquence de démunir Bruxelles avant même qu'il entre en négociation avec les Sept. D'où son intérêt à susciter actuellement une attitude relativement "agressive" à l'égard de l'Est, et à la faire - si possible - endosser par l'ensemble des pays occidentaux.

Dans le même ordre d'idées, en cherchant - comme le dit P - à "marquer dans le cadre du GATT la spécificité des pays de l'Est", Bruxelles s'efforce de faire reconnaître la justification de l'application, au travers des QR, d'un traitement discriminatoire vis-à-vis de l'Est, dont il négociera bilatéralement la suppression contre contre-parties, échappant par là à l'obligation qu'il a pourtant contractée, aux

termes des protocoles d'adhésion des pays de l'Est au GATT, de "réduire progressivement et d'éliminer les restrictions quantitatives discriminatoires".

b) Sur le fond:

La proposition de Bruxelles, si elle peut se concevoir théoriquement et dans son principe, soulève bien des problèmes quant à son application pratique. Ainsi, et à titre d'exemple, l'accroissement d'achats serait opéré "à l'égard des autres parties contractantes". Lesquelles d'entre elles en seraient concrètement les bénéficiaires? Sans doute pas principalement les PVD, puisqu'il s'agirait d'achats de produits industriels. Ce qui, politiquement parlant, peut être déjà regrettable. Quant aux pays occidentaux, les bénéfices qu'ils en retireraient dépendraient évidemment du choix des produits, lequel poserait bien des problèmes à être effectué. Tout comme serait sans doute bien difficile à déterminer le "chiffre mutuellement acceptable" d'accroissement par groupes de produits: comment se partagerait-on le gâteau? et serait-il repartagé à intervalles réguliers?

2. Problèmes posés à la Suisse

Sur ce point, deux aspects doivent retenir l'attention:

a) En matière de politique générale:

La Suisse a choisi, depuis près de 3 décennies, de pratiquer vis-à-vis de l'Est une politique "généreuse": pas de restrictions quantitatives, octroi de la clause NPF, politique agricole non discriminatoire. En plus du "crédit politique" dont nous avons bénéficié de ce fait - et que nous avons pu mesurer et apprécier dans des enceintes - CSCE et Belgrade par exemple - où cela n'était pas sans valeur -, nos échanges avec l'Est

- 3 -

s'en sont assez bien portés. Quels avantages aurait-on aujourd'hui à "durcir" notre attitude? Vis-à-vis de l'Est, sans doute aucun. Faudrait-il alors y consentir par "amitié" pour les Neuf? Nous ne le croyons ni opportun, ni nécessaire. Pas davantage, serait-il à notre sens souhaitable de jouer les Neuf contre les Sept pour des raisons strictement économiques, à savoir que les premiers seraient tellement plus intéressants pour nous que les seconds. N'oublions pas, à cet égard, que si nos échanges avec l'Est sont globalement relativement "marginiaux", l'appréciation est sensiblement différente si l'on considère la situation au niveau sectoriel, et davantage encore au niveau des entreprises individuelles.

b) Par rapport à la proposition de Bruxelles:

En situation largement excédentaire tel que nous le sommes vis-à-vis des 4 pays de l'Est membres du GATT - soit en 1977 Pologne: 105 mio fr à l'imp. et 438 mio fr à l'export; CSSR 167 à l'imp. et 251 à l'export; Hongrie 148 à l'imp. et 310 à l'export; Roumanie 64 à l'imp. et 230 à l'export -, il nous apparaît assez délicat de revendiquer des accroissements quantitatifs d'achats. Remarquons qu'en dépit du prix de nos produits, nous maintenons notre position de vente à l'Est: nos arguments de qualité, de ponctualité dans les livraisons, de service après-vente sont largement plus efficaces que des obligations d'achats. En fait, celles-ci, prises à l'égard de l'ensemble des parties contractantes, pourraient même desservir nos intérêts, en avantageant artificiellement nos concurrents.

3. Eléments de position suisse face aux pays de l'Est

Cette question appelle les commentaires suivants:

- 4 -

- a) Il convient tout d'abord de rappeler la situation juridique différente des pays de l'Est au GATT: la Tchécoslovaquie est membre du GATT avant l'instauration d'un régime d'économie planifiée, la Pologne et la Roumanie ont payé leur droit d'entrée sur la base d'engagements d'achats, la Hongrie sur la base de concessions tarifaires. Certes, et nonobstant ces différences, les 4 pays susmentionnés ont tous un régime d'importation pratiquement semblable, reposant sur un système de monopole d'achats qui sélectionne les produits que ces pays importent des pays à devises fortes. Il reste que sur le plan légal de l'Accord général, le mode d'engagement et de participation aux MTN devrait être différent, ce qui ne simplifie évidemment pas les choses.
- b) Nul besoin d'insister sur la situation économique difficile que traversent actuellement les pays à économie planifiée. Ceux-ci dépendent déjà grandement, pour leur essor économique, des importations en provenance des pays industrialisés. Leurs importations de ces pays ne peuvent, pour des raisons financières, aller au-delà du seuil actuel. Il n'est donc pas réaliste aujourd'hui d'exiger de leur part qu'ils accroissent encore leurs importations en provenance des pays à économie de marché (endettement). Si tout au plus on leur demandait de diversifier ces importations (part plus large aux biens de consommation), cette orientation aurait pour conséquence de freiner leur progression économique, ce qui ne serait pas à l'avantage, à moyen terme, des pays industrialisés.
- c) Pour matérialiser des obligations nouvelles que les pays de l'Est pourraient souscrire dans le cadre des MTN, il y a théoriquement 2 alternatives extrêmes: soit la solution préconisée par Bruxelles - d'application difficile, économiquement peu judicieuse, et poli-

tiquement inopportune car elle rejetterait ces pays dans un ghetto -, soit la solution consistant à faire bénéficier les pays de l'Est des avantages des négociations actuelles, sans contreprestation spécifique de leur part, étant entendu que l'on reconnaîtrait valables et acceptables leurs engagements pris dans le cadre des NTB en tant que tels.

Entre ces 2 alternatives extrêmes, nous pourrions envisager une troisième voie, consistant à demander à chacun de ces pays individuellement de s'engager juridiquement aujourd'hui à prendre à l'avenir des mesures qui déploieront leurs effets lorsque leur degré d'industrialisation et leurs possibilités d'importation et d'exportation auront dépassé un certain seuil. Ce seuil reste à déterminer. Une telle solution demeurerait en harmonie avec la politique commerciale que nous avons suivie à l'égard des pays de l'Est.

- d) Cet engagement pourrait se réaliser de 2 manières:
- bilatéralement, dès le moment où l'un de ces pays a une balance équilibrée (dans une mesure à établir) avec l'une ou l'autre des parties contractantes;
 - multilatéralement, dès le moment où l'un de ces pays a une balance équilibrée (dans une mesure à établir) avec l'ensemble des parties contractantes.
- e) Dans le seuil à déterminer, pourrait être également et éventuellement prise en considération l'amélioration de la structure d'exportation des pays de l'Est (part plus grande des biens d'investissement et de consommation dans leur exportations vers les pays à économie de marché).
- f) Le principal risque de la solution suggérée ci-dessus réside dans son caractère aléatoire. Les pays de l'Est pourraient

- 6 -

tenter de refuser d'appliquer des engagements contractés 4 ou 5 ans plus tôt (puissance d'inertie). Ces engagements resteraient néanmoins une arme de pression, le cas échéant de négociations, entre les mains des Occidentaux.

- g) Une telle solution a l'avantage de reconnaître la situation particulière des pays de l'Est au GATT, tout en ne les isolant pas dans le cadre des MTN. Simultanément, cette solution prend en considération les difficultés spécifiques actuelles desdits pays.

4. Aspect procédural

Il ne nous paraît pas opportun de faire immédiatement écho au télégramme du 28.2. Nous pourrions en revanche accepter toute initiative proposée par Bruxelles pour des rencontres entre chefs de délégations à Genève, comme indiqué par P.

sf. Sommaruga

Copie à:

MM. Eb, Lug, Cl, So