

89.075

**Message
concernant le renforcement de la coopération
avec des Etats d'Europe de l'Est et aux mesures
d'aide immédiate correspondantes**

du 22 novembre 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons avec ce message le projet d'un arrêté fédéral relatif à un crédit de programme destiné au renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et aux mesures d'aide immédiate correspondantes, et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 novembre 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

Dans ce message, le Conseil fédéral demande un crédit de programme de 250 millions de francs pour une période d'au moins trois ans afin de financer des mesures d'aide immédiate dans le cadre d'une coopération renforcée avec des pays d'Europe de l'Est. Ce message présente d'abord le processus de transformation de la politique intérieure, de la politique étrangère et de la politique de sécurité en Union soviétique et dans les pays qui lui sont alliés par le Pacte de Varsovie, en particulier la Pologne et la Hongrie; il contient ensuite des considérations sur les conséquences de ce processus pour la Suisse, et dégage des conclusions pour notre politique extérieure.

Les événements que connaît l'Union soviétique, symbolisés par les deux notions de «glasnost» (ouverture, publicité, transparence) et de «perestroïka» (transformation, restructuration) influencent les réformes en Hongrie et en Pologne et vice-versa. Dans ces deux derniers pays, traditionnellement rattachés à l'Europe centrale, des réorientations politiques et économiques surprenantes ont d'ores et déjà eu lieu en direction de la démocratisation et de l'économie de marché. L'un comme l'autre, ces pays ont à faire face à des graves problèmes économiques au moment même où ils se trouvent dans un processus évolutif interne continu. Dans le cas de la Pologne, il s'y ajoute une série de difficultés aiguës d'approvisionnement, en particulier dans le domaine des produits alimentaires.

La Suisse a un intérêt immédiat à voir s'effectuer sous contrôle et sans danger pour la stabilité internationale une transition qui amène en Europe de l'Est plus de libertés politiques, économiques et sociales, un surcroît de pluralisme, ainsi qu'un meilleur respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Les orientations et les mesures concrètes découlant de cet intérêt s'inscrivent dans la lignée des principes qui suivent:

- 1. le facteur déterminant est la volonté manifestée par les gouvernements respectifs d'Etats d'Europe de l'Est de mettre en œuvre des réformes institutionnelles, politiques et économiques;*
- 2. l'exécution des mesures concrètes que nous proposons devra s'effectuer en contact étroit avec les responsables des pays concernés et avec des partenaires non-étatiques, ce qui correspond au rôle catalyseur que doit jouer notre aide;*
- 3. toute l'assistance accordée par la Suisse sera insérée dans un contexte international au sens de l'information réciproque et de la coordination des mesures avec d'autres pays industrialisés occidentaux.*

Des mesures concrètes de la part de la Suisse sont prévues dans les domaines de la politique, de la culture, de l'assistance technique, de la coopération économique et de l'aide humanitaire. L'intensification des relations culturelles et des échanges scientifiques s'opérera de façon pragmatique en ayant plus largement recours qu'à l'heure actuelle aux institutions existantes puis, partout où cela s'avérera judicieux, en créant de nouvelles formes, par exemple des petits centres de documentation décentralisés diffusant aussi de l'information sur les usages politiques suisses en divers endroits d'Europe de l'Est. Le concept général de soutien technique recouvre des mesures bien ciblées destinées à améliorer les structures et à transférer du savoir-faire en matière de protection de l'environnement, de formation et d'approvisionnement en denrées

alimentaires. Des mesures d'ordre économique sont prévues dans les domaines de la promotion des investissements, de la politique commerciale et sous la forme d'aides financières qui pourront être accordées en tant que garanties, prêts ou contributions non-remboursables. Enfin, un volet d'aide humanitaire comprend la mise à disposition de produits alimentaires, de médicaments et d'autres marchandises nécessaires à l'élimination de goulots d'étranglement dans l'approvisionnement.

La Suisse s'engagera, dans le cadre de relations bilatérales, mais aussi et surtout dans le cadre d'accords multilatéraux, afin que de nouvelles possibilités de coopération et de participation s'ouvrent aux pays de l'Europe de l'Est prêts à effectuer des réformes. Cela s'applique aussi bien au domaine de la politique et de la politique de sécurité qu'aux organisations à vocation politico-économique, étant entendu que sur ces deux terrains les principes et les critères de participation resteront inchangés.

L'exécution des mesures est confiée aux services compétents de l'administration fédérale sous la coordination de la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Après épuisement des compétences techniques disponibles au sein de l'administration, les services en question délégueront des tâches spécifiques à des opérateurs extérieurs. Pour garantir la coordination ainsi que la surveillance et l'évaluation de certains projets, des ressources supplémentaires en personnel devront cependant être mises à la disposition de l'administration.

Message

1 Partie générale

11 Les derniers développements en Europe de l'Est et les perspectives de coopération paneuropéenne

111 Le double défi européen

Les efforts de réforme engagés en Union soviétique et dans certains pays d'Europe de l'Est ainsi que les progrès réalisés dans la perspective du marché unique européen ont conduit à de profonds changements du contexte international dans lequel la Suisse se situe, ce qui ne manquera pas d'influer durablement sur sa position en Europe. L'évolution de la situation en Europe de l'Ouest a fait l'objet d'un rapport, daté du 24 août 1988 (FF 1988 III 233), sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne. Depuis, une nouvelle dynamique apparaît, dont nous vous rendons compte périodiquement et qui donnera lieu à un nouveau rapport sur l'intégration. Dans le présent message, nous nous proposons d'examiner le processus de transformation des politiques intérieures, extérieures et de sécurité qui est en cours en URSS et dans certains pays du Pacte de Varsovie tels que la Pologne et la Hongrie, afin de mettre en évidence les conséquences qui pourraient en découler pour la Suisse et d'en tirer des conclusions pour notre politique extérieure.

En exposant ses réflexions et ses propositions, le Conseil fédéral est conscient de l'incertitude qui demeure quant au succès de la réforme amorcée en Europe de l'Est et quant aux risques de retour en arrière. Mais l'évolution actuelle est d'une telle importance pour l'Europe tout entière que l'on en saurait adopter un comportement attentiste. Aussi le Conseil fédéral tient-il en priorité à soutenir ce processus d'ouverture qui est approuvé par la Communauté internationale, afin de favoriser une situation de paix et de stabilité en Europe.

112 Les principaux changements de la politique intérieure et extérieure de l'Union soviétique

Depuis quatre ans, deux mots russes reviennent sans cesse dans les discussions sur la politique internationale: «glasnost» (ouverture, publicité, transparence) et «perestroïka» (transformation, restructuration), deux leitmotifs pour définir un programme politique de grande envergure qui doit permettre à l'URSS de sortir d'une crise aux multiples aspects.

C'est la «glasnost» qui a entraîné les changements les plus marquants ces dernières années. La transparence s'est tout d'abord imposée dans le domaine des arts et des sciences, puis à travers une mise à jour de l'histoire, enfin grâce à une meilleure information sur les questions politiques et économiques. Tensions et conflits latents n'ont pas tardé à se manifester. Songeons par exemple à la polémique sur le stalinisme dont le caractère totalitaire est à présent reconnu ou encore aux conflits entre nationalités qui mettent l'unité de l'URSS à rude épreuve.

La «perestroïka», entendons par là la réforme proprement dite du système, progresse à un rythme bien plus lent. Des mesures concrètes ont certes été prises sur le plan des institutions et de la législation, mais les problèmes de fond dont résulte la complexité de la crise n'ont pas été résolus pour autant. La révision de la constitution en 1988 ainsi que les élections au Congrès des députés du peuple et au Soviet suprême avaient pour but de renforcer la position des institutions étatiques par rapport au Parti. Les débats au sein des assemblées renouvelées ont révélé que la discussion était plus ouverte et les décisions prises récemment ont démontré que des efforts sont accomplis pour instaurer peu à peu des structures fondées sur le principe de l'Etat de droit. A ce propos, la révision du droit pénal mérite d'être mentionnée.

Les changements observés dans le domaine de la politique économique et des mécanismes économiques n'ont, jusqu'ici, pas encore apporté d'améliorations tangibles pour le citoyen. Il semble bien que leur aboutissement nécessite plus de temps que prévu. Cependant, le succès du processus de réforme, considéré dans son ensemble, dépendra surtout du développement économique à venir. La réussite de la nouvelle politique est donc aussi incertaine que souhaitable.

Ce qui intéresse la Suisse au premier chef, ce sont les effets de la «glasnost» et de la «perestroïka» sur la politique extérieure ainsi que l'amélioration des rapports Est-Ouest qui en découle. D'importants progrès ont été réalisés dans le cadre de la CSCE et ce, dans tous les domaines: la sécurité, l'économie et en particulier les droits de l'homme. Les résultats remarquables atteints sur le terrain des négociations sur le désarmement, le retrait d'Afghanistan et la coopération avec les Etats-Unis dans la recherche d'une solution à certains conflits régionaux témoignent également d'un changement de conception dans la politique extérieure soviétique qui eût été encore considéré impossible au début des années quatre-vingts.

Le fait que les pays de l'Est disposent à présent d'une plus grande liberté d'action dans leur politique intérieure et leur politique extérieure, comme le déclare ouvertement l'Union soviétique en soulignant leur «liberté de choix», est d'une importance capitale pour l'avenir de l'Europe. Si la liberté dont il est question signifie non seulement «liberté dans le choix du socialisme», mais liberté de choix quant au système politique, les pays de l'Est auront gagné un surcroît substantiel de capacité d'action.

Il est évident que c'est la révision de la politique extérieure soviétique qui est à la base des changements en cours, tant à l'intérieur du bloc des Etats socialistes qu'au niveau des relations Est-Ouest. Ce revirement politique induit une meilleure compréhension de la globalité des problèmes et de l'interdépendance des Etats à l'échelon mondial. Des préoccupations telles que le danger de guerre et la course aux armements, les défis écologiques, les problèmes du développement, le terrorisme et le Sida l'emportent aujourd'hui sur l'antagonisme entre capitalisme et socialisme. La collaboration avec l'Ouest dans la recherche de solutions à ces problèmes passe avant la confrontation. Il en va de même des valeurs humaines par rapport à la lutte des classes. Pour nous aussi, cela signifie de nouvelles possibilités de coopération.

113 Les réformes en Europe de l'Est

Il existe indéniablement un lien entre l'évolution en Union soviétique et les réformes amorcées dans certains pays de l'Est. Leur origine ne remonte pas au changement politique en Union soviétique, mais il n'en demeure pas moins que celui-ci facilite les processus réformateurs en élargissant la marge de manœuvre des pays concernés et en leur communiquant des impulsions supplémentaires. A l'inverse, un échec de la réforme en Union soviétique serait fâcheux pour les pays réformistes d'Europe de l'Est. Plus qu'en URSS, la mutation en cours dans certains pays de cette région est animée par de larges cercles de la population et vise des buts semblables à ceux des libéraux, des sociaux-démocrates ou des démocrates occidentaux; elle est liée, par ailleurs, à la question de la souveraineté nationale. Les processus de réforme actuels ne représentent nullement une rupture avec le passé, plusieurs pays d'Europe de l'Est ayant fait l'expérience de la démocratie pluraliste parlementaire. En plus, les objectifs politiques des mouvements de 1953, 1956, 1968 et 1980 y réapparaissent.

Jusqu'à présent, ce sont avant tout les réformes en Hongrie et en Pologne qui ont retenu notre attention. Ces deux pays, faisant traditionnellement partie de l'Europe centrale, ont déjà réalisé d'importants réaménagements et sont en passe de poser des fondements démocratiques et pluralistes. Depuis le 12 septembre 1989, la Pologne est dirigée par une coalition sous la conduite du mouvement syndical «Solidarité». Bien que le Parti ouvrier unifié polonais continue à occuper des positions clés (p. ex.: les ministères de l'Intérieur et de la Défense) et que le mouvement «Solidarité» ait confirmé son attachement au Pacte de Varsovie, les changements en cours constituent un tournant historique. Le nouveau gouvernement entend assainir l'économie en s'efforçant de la transformer en économie de marché. Les mots d'ordre sont la privatisation, la non-discrimination entre les secteurs privé et public, la création d'un système bancaire et d'une bourse des valeurs. Il s'agit aussi de déplacer les priorités, de l'industrie lourde vers les secteurs des biens de consommation, de la construction et des services. En l'occurrence, les communistes et le mouvement «Solidarité» semblent œuvrer dans le même sens, car ils redoutent, si leur politique économique venait à échouer, de perdre leurs partisans.

L'avenir du nouveau gouvernement dépend sans aucun doute de la manière dont il parviendra à maîtriser la crise économique caractérisée par une inflation galopante et aggravée par les gros problèmes d'approvisionnement et le fardeau de l'endettement.

A plus ou moins long terme, la question se pose de savoir si les forces démocratiques parviendront à exercer peu à peu un contrôle croissant sur les événements du pays en affirmant leur participation à la vie publique. Les relations au sein des divers groupements seront donc tout aussi déterminantes que les rapports entre les partis. En l'occurrence, pour le mouvement «Solidarité», il s'agira de trouver un consensus entre les membres du gouvernement, le groupe parlementaire et les forces syndicales.

Le mouvement réformateur est tout aussi remarquable en Hongrie. En rebaptisant le Parti communiste le 10 octobre 1989, on a reconnu la nécessité du pluripartisme. Le Premier ministre, Monsieur Nemeth, a annoncé des élections

libres et démocratiques qui doivent avoir lieu au plus tard en été 1990 et qui, contrairement au mode électoral polonais, se feront sans attribution de quotas de sièges aux divers groupements. Le gouvernement hongrois a pris l'initiative d'engager des négociations avec les Soviétiques sur le retrait des troupes stationnées en Hongrie et a exprimé à plusieurs reprises son souhait de faire de la Hongrie un médiateur entre l'Est et l'Ouest.

La situation économique de la Hongrie est foncièrement différente de celle de la Pologne. Nous sommes loin d'être en présence de pénuries d'approvisionnement, et l'économie est suffisamment forte pour permettre au pays d'honorer ses dettes extérieures. Reste que la Hongrie a besoin d'une aide substantielle, tant sous forme d'investissements qu'en matière de savoir-faire technique et organisationnel, sans quoi, étant donné le poids de ses dettes et des structures encore en place, le pays risque de se trouver confronté à une crise.

Il n'est pas exclu que d'autres pays emboîtent le pas dans la voie réformatrice. Pour que la réforme politique, à long terme, porte ses fruits, elle devra pouvoir s'appuyer sur des résultats concrets dans le domaine économique. Pour atteindre cet objectif, il s'agira de prendre des mesures radicales telles que la mise en place de structures d'économie de marché et l'ouverture au marché mondial. Le monde occidental pourrait y apporter sa contribution par des investissements, des allègements de la dette, des programmes d'aide à la formation et une coopération économique et technologique. Un renforcement des contacts d'ordres culturel et politique pourra jouer un rôle non moins important dans le contexte global de l'ouverture.

114 Les dangers et les perspectives des réformes amorcées

Très différents d'un pays à l'autre et même absents dans certains cas, les courants réformateurs ont fait bouger les pays d'Europe de l'Est. Là où il y avait un bloc uniforme, nous avons aujourd'hui à faire des changements variant fortement d'une nation à l'autre. Les structures socio-politico-économiques naguère figées se débloquent aujourd'hui en engendrant une certaine instabilité. Les relations entre les pays de l'Est sont entravées par des problèmes qui ne cessent de croître. Les agitations nationalistes, la recrudescence des controverses politiques et les nouveaux conflits sociaux qui surgissent créent des tensions entre les Etats et à l'intérieur de ces derniers.

Si l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est parviennent à garder l'initiative et le contrôle des réformes comme cela a été le cas jusqu'à présent, des perspectives toutes nouvelles s'ouvriront pour l'Europe entière et notamment pour la Suisse. L'équilibre précaire que l'on a connu jusqu'ici pourrait faire place à une nouvelle stabilité en Europe, avec des potentiels conflictuels fortement réduits. Même si, sur le plan militaire, la division du continent en deux blocs antagonistes persistera encore quelque temps, à un niveau d'armement et d'effectifs certes moins élevé, l'internationalisation de l'économie et l'ouverture sur l'économie occidentale apparaissent plus proches. Sur le plan politique, certains pays sont déjà sur le point d'acquérir une plus grande indépendance de leur politique étrangère et de réaliser le pluralisme à l'intérieur.

Dans l'ensemble, si les tendances actuelles se confirment, les pays de l'Est disposeront de nouveaux champs d'action et d'un potentiel de contacts non négligeables. A l'heure qu'il est, ils manifestent un intérêt politique accru pour les relations avec les pays neutres.

12 Les intérêts de la Suisse à la poursuite du changement en Europe de l'Est et la nécessité d'y apporter soutien

121 Généralités

La Suisse a tout intérêt à ce que le changement se fasse de manière contrôlée, sans menace pour la stabilité internationale, et à ce que les réformes aillent dans le sens d'une plus grande liberté politique, économique et sociale et d'un pluralisme plus étendu pour aboutir à la création d'Etats de droit et enfin au respect des droits de l'homme en Europe de l'Est. Cette mutation est à nos yeux la condition préalable pour que se tissent des liens mutuels étroits entre les Etats et les peuples d'Europe et que s'instaure une paix durable. Nous pouvons y apporter une contribution à la mesure de nos moyens, notamment en prenant des mesures économiques et politiques concrètes afin d'empêcher des conflits sociaux qui mettraient en danger le processus réformateur. En outre, plus ces réformes trouveront un appui à l'échelon international sous forme d'accords bi- et multilatéraux à caractère obligatoire, plus il sera difficile de revenir sur les changements positifs qui se sont déjà opérés.

L'intérêt qu'a la Suisse à intensifier ses relations avec les pays de l'Est et à soutenir par là le processus de réforme est à la fois d'ordre stratégique, politique, culturel et économique.

Du point de vue politique, nous sommes appelés, en tant que pays neutre, à exprimer clairement notre position en intensifiant nos contacts bi- et multilatéraux avec les pays réformistes et à leur témoigner notre solidarité. Etant donné les nombreuses incertitudes qui subsistent à ce stade de l'évolution, nous devons nous efforcer, par le biais d'une politique plus active, de renforcer les composantes extérieures de notre politique de sécurité. Nous vous renvoyons à ce propos aux rapports du Conseil fédéral sur la politique de sécurité. Ces contacts sont également souhaités par les forces réformistes, d'une part en raison de l'intérêt qu'elles manifestent pour nos institutions politiques, d'autre part pour marquer leur volonté d'intégration dans un système global.

Dans la plupart des pays de l'Est, l'art et la culture ont donné les signes avant-coureurs des réformes politiques. Pour autant que l'épanouissement des idées soit possible, les contacts dans ces domaines sont plus aisés que dans d'autres. Dans le contexte européen, les échanges culturels jouent un rôle-clé en tant qu'intermédiaire et médiateur, les pays de l'Est faisant partie intégrante de l'espace culturel européen. Des contacts plus suivis enrichiront la vie culturelle suisse et pourront même servir de tremplin privilégié pour des contacts dans d'autres domaines.

Du point de vue économique, il s'agit de contribuer à la stabilisation économique et politique de la région et, par là, à la réussite des réformes. Etant donné que dans les pays réformistes les problèmes économiques risquent de s'accroître et

d'entraîner des désordres et des conflits, notre contribution prend toute sa signification. Compte tenu de nos intérêts traditionnels en matière de politique économique extérieure, à savoir la diversité et l'universalité de nos relations, il s'agit en outre de mettre à profit les possibilités qui nous sont offertes par l'ouverture des économies de l'Europe de l'Est.

La Suisse n'exerce aucune influence prépondérante sur le cours de l'évolution. En plus, notre conception libérale de l'Etat n'est pas compatible avec des interventions étatiques de grande envergure. Il n'en incombe pas moins à la Suisse d'assumer sa responsabilité en tant que pays solidaire selon les maximes de sa politique extérieure et de contribuer à la réussite du processus réformateur en Europe de l'Est, à la suppression de la division de l'Europe et à la construction paneuropéenne. Ce rôle fait partie de notre politique de paix au sens large.

122 Les principes du soutien à accorder par la Suisse

Des principes fondamentaux que nous venons d'évoquer se dégagent quelques lignes directrices qui servent de repère aux projets envisagés et aux mesures concrètes proposées dans la partie technique du présent message.

1. L'Europe de l'Est ressemble de moins en moins à un bloc. Notre politique devra dès lors tenir compte des acquis et des caractéristiques du processus de réforme dans chaque pays. Pour qu'une aide se justifie, il faut qu'il y ait volonté de la part des gouvernements concernés d'engager des réformes institutionnelles, politiques et économiques qui soient conformes aux fondements de la politique suisse que nous venons d'évoquer et aux principes de l'acte final de la CSCE.
2. Les pays de l'Est réformistes assument à part entière la responsabilité des réformes qu'ils ont engagées. Notre soutien doit dès lors être défini d'un commun accord avec les responsables des pays concernés. Il ne sera ainsi accordé que s'il y a volonté réciproque. De la sorte, nous respectons le principe de la non-ingérence, condition nécessaire pour éviter un conflit entre désir de réforme et recherche de stabilité. La Pologne et la Hongrie ont d'ores et déjà exposé leurs souhaits de manière détaillée. Les mesures proposées dans la partie technique du présent message en tiennent compte.
3. Les activités que nous appuyons financièrement doivent autant que possible jouer un rôle catalytique. En règle générale, on s'attend donc à ce que les projets concrets bénéficient d'une participation financière de la part des pays concernés et, autant que possible, de la part de partenaires suisses non-étatiques.
4. En règle générale, la réalisation des projets et des actions n'incombe pas aux autorités fédérales, mais est déléguée sous contrat. Pour chaque mesure, l'office fédéral compétent demeure cependant responsable en matière d'exécution et de contrôle au sens de la loi fédérale des finances.
5. Il s'agit avant tout de soutenir les activités et les projets qui incitent leurs bénéficiaires à s'assumer pleinement et qui permettent d'éviter les pesanteurs administratives. Les projets que nous soutenons doivent pouvoir bénéficier du concours des parties directement et indirectement concernées.

6. Pour que l'aide produise son effet dans la mesure souhaitée en s'intégrant au mieux dans le mouvement réformateur, les mesures envisagées doivent être concertées. On évitera des actions isolées et ponctuelles. En d'autres termes, nos projets doivent être définis dans un contexte global, que ce soit à l'échelon national ou international. Nous traiterons les aspects pratiques de la question au chiffre 211 sur le cadre et les modalités des mesures prévues. Les mesures concrètes seront mises en place d'une façon rapide et efficace une fois la coordination assurée.

2 Partie spéciale

21 Mesures prévues

211 Cadre et modalités

Les situations en Pologne et en Hongrie répondent actuellement aux critères de l'aide suisse que nous venons d'évoquer, ce qui est, jusqu'à un certain point, aussi le cas de l'URSS, à la différence près que ce pays n'a pas besoin d'une aide économique directe aussi importante, étant donné la richesse des ressources dont il dispose. Les mesures que nous proposons sont donc conçues surtout pour la Pologne et la Hongrie, à deux réserves toutefois: d'une part, vu que la situation en Europe de l'Est évolue à une vitesse telle que ce qui est valable aujourd'hui risque de ne plus l'être demain, nous nous réservons le droit de réexaminer les dossiers des bénéficiaires et des partenaires sur la base des critères précités au moment même où l'aide sera fournie. D'autre part, il est des domaines – nous pensons à la politique de sécurité, aux relations culturelles ou à des projets concrets du domaine de la formation ou de l'environnement – où l'aide suisse en faveur de bénéficiaires soigneusement choisis pourrait avoir un sens même là où le contexte national, particulièrement la volonté de réformes de l'Etat, ne répond pas à tous les critères mentionnés plus haut.

Etant donné la première réserve évoquée et la coordination internationale en matière d'assistance en faveur de l'Europe de l'Est, nous tenons à souligner le caractère provisoire des mesures que nous allons énumérer. Des mesures supplémentaires de la part de la Suisse sont tout à fait pensables, notamment dans le domaine de l'aide économique en faveur de la Pologne et de la Hongrie, à titre de contribution à des actions menées à l'échelon international. Nous songeons tout particulièrement au réaménagement de la dette, à l'assistance en matière monétaire et, le cas échéant, à des aides financières supplémentaires. Nous disposons en partie déjà des bases juridiques nécessaires. Si, dans un cas concret, elles devaient ne pas suffire, nous solliciterions de votre part une compétence plus étendue.

Dans ce contexte, nous devons consacrer une remarque à la Yougoslavie. Ce pays lié par tradition à la Suisse à travers divers forums se trouve actuellement confronté à une grave crise économique et politique. Etant donné que sa situation n'est pas comparable à celles de la Pologne et de la Hongrie et que nos relations avec lui diffèrent en maint point des rapports que nous entretenons avec l'Europe de l'Est en général, nous laissons de côté dans ce message, en toute connaissance de cause, la problématique propre à ce pays. Cela ne signifie pas pour autant que

la Suisse adopte une attitude d'indifférence envers la Yougoslavie. En effet, des discussions sur une aide éventuelle à laquelle la Suisse pourrait participer sont en cours, notamment dans le cadre de l'AELE.

S'agissant des modalités de la coopération renforcée avec les pays de l'Est, nous nous efforcerons d'être actifs, tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral. Dans le domaine de la politique générale et de la politique de sécurité en particulier, outre les contacts bilatéraux, la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), le Conseil de l'Europe ainsi que la coopération entre pays neutres à l'initiative de la Suisse occupent une place importante. Nous y reviendrons en détail dans le chiffre suivant.

Le groupe dit des Vingt-quatre a été créé l'été dernier dans le but d'échanger des informations sur les mesures et les projets envisagés par les divers pays industrialisés, en particulier en faveur de la Pologne et de la Hongrie, et de coordonner, le cas échéant, certains de leurs aspects. Le secrétariat de cette association informelle des pays donateurs a été confié à la Commission des Communautés européennes, qui, en plus des mesures bilatérales prises par les Douze, a présenté d'elle-même un programme d'assistance substantiel. La Suisse participe activement à la coopération des Vingt-quatre qu'elle a expressément approuvée.

Dans les deux organisations économiques dont la Suisse est membre et que leurs attributions désignent pour se pencher sur l'Europe de l'Est, nous nous efforcerons, où et quand nous le jugerons utile, de tenir compte de la dimension politique de l'Europe de l'Est. Nous le ferons à l'OCDE sans aucunement remettre en cause les priorités de cette organisation, à savoir la coopération économique entre ses membres, qui sont tous des pays occidentaux à économie de marché. L'OCDE n'accorde aucune aide économique, mais dispose d'une riche expérience en matière d'analyse et de conseil économique. Son secrétariat a déjà reçu de la Pologne et de la Hongrie des questions à ce sujet.

Au sein de l'AELE, il faudra examiner s'il n'y a pas la possibilité de prendre en commun des mesures en faveur des pays de l'Est, sur le plan de la politique commerciale ou, le cas échéant, dans le contexte plus large de la politique économique et financière; cet examen tiendrait compte des dispositions éventuellement prises par les Communautés européennes. L'idée d'établir des liens institutionnels entre certains pays de l'Est et l'AELE, afin de les rapprocher de l'Ouest, devra faire l'objet d'un examen attentif; cependant, il convient de rappeler ici les différences fondamentales qui subsistent entre les deux systèmes économiques et politiques.

Au-delà des structures établies, le Conseil fédéral se propose enfin, partout où cela s'avérera utile, de renforcer les contacts, de promouvoir l'échange des idées et d'intensifier la coopération et ce, au niveau suprarégional. Les rencontres qui mettent en présence, dans des domaines d'activité précis, certains Etats neutres, des membres de l'OTAN et des pays du Pacte de Varsovie, favorisent l'abandon de la mentalité consistant à penser en catégories de bloc.

212 Politique et politique de sécurité

Au niveau bilatéral, le Conseil fédéral va intensifier le dialogue politique à divers échelons avec les pays de l'Est réformistes. La série de visites entamée par les conseillers fédéraux René Felber et Kaspar Villiger, respectivement à Varsovie et à Moscou, se poursuivra.

La CSCE, seul forum politique à réunir, en qualité de partenaires souverains à égalité de droits, 35 Etats d'Europe occidentale, d'Europe orientale et d'Amérique de Nord, s'est révélée être un instrument utile. Dans les domaines de la sécurité, de l'économie et des relations humaines, cette conférence a réussi à élaborer une ossature de principes qui, une fois complétée, pourrait faire office de code de cohabitation pour le continent européen. Quoi qu'il en soit, la CSCE restera un forum idéal pour fixer multilatéralement des normes minimales applicables par les Etats participants, tant en matière de politique intérieure que de politique extérieure. A l'avenir aussi, nous serons particulièrement actifs en prenant des mesures propres à favoriser la confiance mutuelle, y compris des mesures de vérification, vérification touchant certes à la défense, mais aussi au respect des droits de l'homme. Pour ce qui est des modalités des négociations, le rôle des pays neutres et non-alignés (NNA) ne pourra plus être le même du fait de la détente Est-Ouest. La Suisse s'étant engagée essentiellement jusqu'à présent par le biais du groupe des NNA, nous chercherons à l'avenir d'autres voies pour accélérer le processus de la CSCE. Il serait concevable que des propositions émanant en nombre croissant de groupes d'Etats se constituant par dessus les blocs.

Pour ce qui est de la mise en pratique d'initiatives dépassant les blocs, en particulier dans le domaine économique, la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE/ONU) constitue un cadre approprié. Elle représente un élément stabilisateur des relations Est-Ouest, car, en tant que forum intergouvernemental permanent, elle est disponible pour des affaires de toute nature. Son activité se concentre actuellement sur des questions relatives à la corbeille II (économie) du processus CSCE.

Le Conseil de l'Europe est pour ses membres, donc pour la Suisse, un forum propre à promouvoir des valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, le principe de l'Etat de droit et la démocratie. Il se prête également à la collaboration dans les domaines d'intérêt, par exemple l'harmonisation du droit. Nous soutenons les efforts que font les pays de l'Est réformistes pour se rapprocher du Conseil de l'Europe en appliquant ces mêmes valeurs fondamentales. Nous nous engagerons donc en faveur d'une ouverture et d'une coopération plus étroites avec ces pays. Leur volonté de coopérer avec le Conseil de l'Europe constituera un critère important lorsqu'il s'agira d'examiner d'autres formes de coopération, par exemple en matière économique. Dans le discours qu'il a tenu devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le chef de l'Etat soviétique Michael Gorbatchev a suggéré de comparer la législation et les pratiques juridiques des pays de l'Ouest et des pays de l'Est dans le domaine des droits de l'homme afin d'examiner la possibilité d'établir des règles reconnues et applicables par tous. La Suisse pourrait contribuer intellectuellement et financièrement à la réalisation systématique de cette tâche, en conformité avec ses

valeurs en matière de droits de l'homme, en mettant en œuvre, au bénéfice de l'infrastructure, des moyens prélevés sur le crédit de programme. Intégrer des pays de l'Est dans le système d'octroi de prêts par le Fonds pour le développement social du Conseil de l'Europe (anciennement appelé Fonds de rétablissement) semble réalisable à moyen terme, pour autant que les pays bénéficiaires s'associent au Fonds et que les Etats membres accroissent les ressources disponibles.

La coopération entre les pays neutres, relancée il y a peu par la Suisse, englobe les relations avec l'Europe de l'Est et les moyens de surmonter la division de l'Europe. L'intensification de la coopération des pays neutres en ce qui concerne l'Europe de l'Est peut, suivant l'état des choses, se faire sous forme de répartition des tâches ou sous forme d'activités concertées.

En fin de compte, le dialogue avec l'Europe de l'Est devra également englober la politique de sécurité qui prend toute sa signification, eu égard à la rapidité des mutations en cours et aux tendances de déstabilisation possibles.

213 Sciences et culture

On est parti d'une définition de la culture au sens large, qui comprend non seulement les arts classiques tels que le théâtre, la danse, la musique, la littérature, les arts plastiques et le cinéma, mais aussi les conditions, les comportements et les choses de la vie courante. Ainsi, un vaste champ d'activité s'ouvre-t-il à la Suisse, dans le sens d'un dialogue, d'une meilleure présentation de nos mœurs politiques et d'une mise en valeur de l'héritage culturel européen, ce qui représente aussi un enrichissement pour la vie culturelle suisse. En plus, les relations culturelles servent souvent de tremplin à d'autres contacts.

Pour intensifier comme prévu nos relations culturelles avec les pays de l'Est, nous avons l'intention de renforcer les contacts au niveau gouvernemental. En règle générale, nous préférons continuer à ne pas signer d'accords culturels, sauf si des problèmes particuliers l'exigent, par exemple les conditions de travail d'artistes suisses œuvrant dans ces pays. Parmi les mesures concrètes que nous envisageons, citons la création, à divers endroits d'Europe de l'Est, de petits centres de documentation et de rencontre, dans le but d'intensifier les contacts avec la population locale et lui permettre de mieux connaître notre culture, y compris nos traditions politiques. Nous aimerions en outre intensifier les visites de part et d'autre de personnalités de la vie publique, dont les déplacements sont souvent liés à la présentation de conférences. Enfin, nous avons à cœur de faciliter et de stimuler l'épanouissement des activités créatrices de part et d'autre.

Pour réaliser ces projets, pour lesquels nous avons prévu une tranche du crédit de programme, une collaboration étroite entre l'Office fédéral de la culture, la fondation Pro Helvetia et la Direction des organisations internationales du Département fédéral des affaires étrangères va de soi. Pour ce qui est des échanges scientifiques, nous constatons, du côté des pays de l'Est, un besoin impérieux de collaborer avec les pays industrialisés occidentaux. Preuve en sont les sollicitations dont de nombreuses institutions européennes font l'objet. Il y a lieu dès lors d'encourager les contacts scientifiques, sauf dans certains domaines technologiques particulièrement sensibles. En l'occurrence, la COST (Coopéra-

tion européenne dans le domaine scientifique et technique) pourrait constituer un instrument multilatéral idéal. 19 pays européens (notamment les pays de la CE et presque tous les pays de l'AELE) en font partie. Le fait que la COST se soit ouverte à une coopération ad hoc avec des institutions des pays de l'Est constitue un pas décisif. La Suisse est disposée à multiplier ses efforts afin que la COST se mette davantage au service de la coopération avec l'Est. Il est également important que des dispositifs bilatéraux soient mis en place afin de promouvoir la coopération scientifique. Nous songeons tout particulièrement à des accords-cadres bilatéraux comme il en existe déjà avec les pays où la recherche est entièrement étatisée. Ces accords-cadres viseraient à encourager les contacts directs entre chercheurs et institutions scientifiques. Il ne faut cependant pas perdre de vue les problèmes d'effectifs que soulève l'entretien de relations scientifiques avec les pays de l'Est. Nos universités éprouvent actuellement certaines difficultés à faire plein usage de leurs relations scientifiques avec ces pays.

214 Soutien technique

Il nous semble indispensable de disposer d'un instrument nous permettant d'apporter un soutien ponctuel, dans chacun des pays favorables au changement, à certaines mesures d'importance capitale pour le processus de réforme. Ainsi, nous envisageons un soutien technique destiné à soutenir l'infrastructure économique et sociale et les secteurs cruciaux susceptibles d'améliorer le niveau de vie de la population toute entière. Par «soutien technique», nous entendons la mise à disposition de personnel qualifié pour transmettre un savoir scientifique ou technique ou un savoir-faire, pour s'occuper de la formation et pour participer à la planification et à la réalisation de projets bien spécifiques.

La transmission de connaissances techniques est souvent liée à l'utilisation de nouveaux biens d'équipement que la Confédération peut aussi fournir à titre de don. Le pays bénéficiaire s'engagerait pour sa part à financer à long terme les frais courants qu'entraîneraient sur place de tels projets. Vous trouverez dans ce qui suit des exemples vous montrant comment ce soutien est possible.

214.1 Formation

Dans le cadre de l'aide suisse, la formation occupe une place importante. Le passage d'une économie centraliste planifiée à une économie obéissant de plus en plus aux lois du marché implique un changement de mentalité à tous les échelons d'activité. Pour un chef d'entreprise, il ne s'agit plus comme auparavant d'attendre simplement les directives d'un organe central. Ses prises de décision se feront à l'avenir sur la base d'informations qu'il devra tirer du marché. Un changement profond devrait également s'opérer au niveau de la compétitivité des entreprises. Fournisseurs et clients ne seront plus attribués par un organe central, mais devront être choisis et servis en situation de concurrence. Une telle évolution implique des connaissances encore trop rares dans ces pays aujourd'hui.

Dans ce domaine, la Suisse dispose de l'expérience nécessaire, grâce à ses universités, à ses établissements de formation spécialisée, à ses nombreuses écoles professionnelles ou encore grâce à la formation continue organisée par ses entreprises. En même temps, elle pourrait profiter de l'aide qu'elle apporte à l'Europe de l'Est: par l'établissement de nouveaux contacts, par une meilleure connaissance mutuelle, par une coopération plus étroite dans tous les domaines.

Des demandes concrètes nous ont déjà été présentées. Les premiers contacts que nous avons établis avec les syndicats et les associations économiques suisses, avec les universités et avec les établissements de formation ont montré que la volonté de coopérer avec les pays de l'Est est largement répandue. Il ne s'agira pas de mettre l'accent sur la formation académique des cadres supérieurs, mais de s'attaquer le plus possible aux problèmes concrets en procédant avant tout à la formation des formateurs et des cadres, inférieurs et moyens.

De par la nature même des tâches, la réalisation des projets de formation n'est nullement du ressort de la Confédération. Il s'agit avant tout de favoriser les contacts des milieux économiques et pédagogiques intéressés avec leurs homologues de l'Est. Les projets doivent donc être réalisés à ce niveau, selon le principe «aide-toi toi-même». Pour déclencher tout ce processus, une participation financière limitée de la Confédération semble indiquée.

Pour ce qui est du choix des projets de formation, un large éventail de projets-pilotes a été répertorié avec les milieux intéressés. Il recouvre les spécialisations et les branches les plus diverses: industrie des machines, secteur bancaire, chimie, tourisme, gestion de coopératives, comptabilité, formation de futurs chefs à la création d'entreprises, enseignement des langues. Les lieux de formation pourront se trouver aussi bien en Suisse que dans les pays de l'Est. Certains projets sont subdivisés en tranches d'enseignement dispensé d'abord sur place, en Europe de l'Est, et s'achèvent par une partie illustrative en Suisse. Avec les pays choisis pour les phases-pilotes, soit la Pologne, la Hongrie et éventuellement l'Union soviétique, on étudie à l'heure actuelle quels sont les projets qui correspondent le mieux à leurs besoins. L'évaluation de ces projets-pilotes est d'une importance capitale, car elle devrait permettre de dresser à plus long terme un inventaire clair et précis des besoins propres aux différents domaines d'enseignement.

Dans le domaine de la formation continue, la possibilité d'accomplir des stages dans des entreprises en Suisse pour une durée maximale de quatre mois sera donnée dans plusieurs branches, avant tout celles de l'industrie et des services. Cela permettra à de jeunes travailleurs et à des personnes en formation de bénéficier d'expériences et de stimuli susceptibles de renforcer en eux l'esprit d'entreprise et la manière de penser en termes économiques afin qu'ils puissent les mettre en pratique dans leurs pays.

Ces mesures sont compatibles avec notre politique de la main-d'œuvre. Les offices cantonaux auraient toutefois à vérifier les conditions d'usage (art. 13, let. d, de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers; RS 823.21) pour l'octroi d'un permis de travail avant de donner leur feu vert à la police des étrangers qui délivrera une autorisation à la demande de l'entreprise d'accueil. La durée du permis étant limitée à quatre mois au plus par année, le séjour sera soumis à autorisation et à l'obligation de s'annoncer, mais non au contingentement.

Notre pays dispose d'un savoir-faire en matière d'administration du travail qui peut s'avérer de première utilité dans le processus de restructuration économique. Ainsi, envisageons-nous d'offrir notre disponibilité pour mettre en œuvre des projets, par l'intermédiaire du Bureau International du Travail (BIT), dans les domaines du placement, de l'assurance-chômage, de l'inspection du travail et du droit du travail.

214.2 Protection de l'environnement

Les mesures de protection de l'environnement permettent d'améliorer directement les conditions de vie des individus.

Les responsables des pays de l'Est en ont conscience: ils reconnaissent l'urgence de mesures énergiques devant la détérioration en partie catastrophique de l'environnement et de l'espace naturel. Toutefois, les représentants de ces pays nous font remarquer à chaque occasion qu'il leur manque aussi bien la technologie dont ils auraient besoin pour combattre la pollution de l'air, des eaux, du sol et des écosystèmes que les moyens nécessaires pour réaliser les mesures indispensables.

La Suisse a plusieurs options à sa disposition pour renforcer la coopération bi- et multilatérale avec les pays de l'Est. La Pologne nous a fait savoir qu'elle était intéressée à une collaboration avec la Suisse notamment en matière de protection de l'air, d'élimination des déchets, de protection des eaux et du sol. La Hongrie est, elle aussi, intéressée à collaborer avec la Suisse, en particulier pour la mise en place de systèmes nationaux de surveillance sur le modèle du réseau suisse de surveillance du sol NABO et du réseau d'observation des polluants atmosphériques NABEL. De plus, ces deux pays ont présenté aux Etats membres des Vingt-quatre un catalogue des mesures pour lesquelles ils souhaitent obtenir l'assistance occidentale.

Notre soutien devra s'orienter vers les secteurs où la Suisse fait figure d'expert et où les bases technologiques permettent une transposition aux moindres coûts. Des projets sont à l'étude, notamment dans les domaines de l'incinération des déchets, du traitement des boues et des eaux résiduaires industrielles, de la surveillance de l'environnement et de la récolte de données qui s'y rapportent, ainsi que dans celui de l'écologie industrielle qui consiste à améliorer les processus de fabrication industrielle afin d'en réduire les déchets.

En collaboration avec les milieux industriels, dans le cadre de projets-pilotes, deux réunions sur la protection de l'environnement et l'écologie industrielle sont prévues. Elles doivent permettre d'engager le dialogue sur les questions d'environnement avec les pays concernés afin de définir leurs besoins les plus urgents. Dans une seconde phase, cela nous permettra de soutenir efficacement ces pays dans leurs efforts, tant sur le plan de la formulation de la stratégie qu'au niveau de la réalisation des projets.

A plus long terme, nous envisageons les mesures suivantes:

- échanges d'expériences et formation,
- recours à des ingénieurs pour identifier les nuisances et définir les mesures à prendre pour les réduire ou les éliminer,

- acquisition de biens d'équipement plus facile, encouragement de la création de joint-ventures et des investissements pour la fabrication locale des équipements nécessaires.

Comme dans le secteur de la formation, une collaboration étroite entre la Confédération et les institutions intéressées de l'économie privée est indispensable pour assurer la planification et la coordination des mesures ultérieures. La stratégie qui consiste à résoudre les problèmes au niveau des entreprises et des unités autogérées est de nature à contribuer au renforcement du processus de réforme. Cependant, sur le dossier écologique, le dialogue intergouvernemental a son rôle à jouer, raison pour laquelle des accords bilatéraux pourraient se révéler utiles.

Un exemple d'application typique est constitué par l'accord cadre signé le 24 novembre 1989 entre l'URSS et la Suisse à Berne. Cet accord portera sur un renforcement de la collaboration et sur l'intensification des échanges d'expériences et d'informations en matière environnementale. Des accords similaires sont envisagés avec la Hongrie et la Pologne.

Quant à la coopération multilatérale, plusieurs possibilités s'offrent à la Suisse pour l'intensifier avec les pays de l'Est, telles les trains de mesures prévues pour les produits chimiques dangereux dans le cadre du registre international du Programme des Nations Unies pour l'environnement ou encore les mesures prévues pour les déchets dangereux dans le cadre du secrétariat de la Convention de Bâle. Ces instruments permettront à ces organismes de répondre avec efficacité et sans délai aux demandes d'assistance technique qui leur seront adressées.

214.3 Soutien technique alimentaire

L'aide alimentaire, dont il sera question au chiffre 216, vise à atténuer la crise de l'approvisionnement à très court terme. Pour éliminer ses causes profondes, il est indispensable de prendre des mesures visant notamment à réorganiser les canaux de distribution. La grande expérience qu'a notre pays avec les coopératives le prédestine à mettre en plan des projets concernant l'approvisionnement de certains secteurs ou la distribution dans certaines régions, par exemple les régions de montagne.

Une commission d'experts suisses doit se rendre en Pologne en novembre 1989 pour faire le point de la situation et présenter ses propositions. Etant donné l'urgence de ce projet, les frais qui en résultent (100 000 fr.) ont été défalqués d'une première enveloppe de 5 millions de francs destinée à l'aide alimentaire (voir ch. 216).

L'ensemble des autres mesures de soutien technique alimentaire sera financé par le crédit de programme. Quant aux modalités de leur mise en œuvre, on se référera aux considérations correspondantes du chapitre sur la protection de l'environnement.

215 Economie

La réussite du processus de réforme en Europe de l'Est dépendra dans une large mesure de l'évolution économique des pays concernés. L'amélioration du niveau de vie escomptée à moyen et à long terme ne peut se faire sans restructurations et adaptations à grande échelle, ce qui demande du temps, et rend inévitables des sacrifices durant la phase de transition. Les coûts sociaux pourraient être atténués avec l'aide de la communauté internationale. Cette aide ne peut cependant porter ses fruits que si ses bénéficiaires mettent en place un certain nombre de conditions favorables, sans quoi l'aide extérieure risque de freiner les processus de réforme. L'aide en matière d'investissements, de finances et de commerce doit être placée dans le même contexte global. L'application et la forme des mesures économiques devront aussi être appréciées sous l'aspect de la coopération et de la répartition internationale des tâches.

215.1 Encouragement à l'investissement

Les investissements étrangers directs, le cas échéant combinés avec des conversions de dettes, peuvent jouer un rôle important dans l'assainissement des économies des pays de l'Est. En plus de l'apport financier, l'Ouest procure à ces pays un savoir-faire technique et des connaissances sur la conduite des entreprises, souvent aussi en relation avec l'accès aux marchés d'exportation. Les investissements directs sont de plus en plus convoités par les pays de l'Est. L'argent n'est cependant investi que là où l'environnement économique suscite un intérêt suffisant et où la sécurité juridique est garantie. Jusqu'à maintenant, l'attitude des investisseurs potentiels a été plutôt réservée. Même dans les pays de l'Est dotés d'une législation financière plutôt libérale qui tolère par exemple les participations majoritaires, le démarrage des investissements étrangers n'a pas eu lieu. Les bases politiques et économiques doivent encore s'améliorer dans le sens des réformes entamées.

Les possibilités qu'a l'Etat fédéral d'encourager les investissements directs en Europe de l'Est se limitent à des mesures accessoires telles que des accords sur la protection des investissements conclus avec divers pays, accords qui peuvent, comme le montre l'expérience, exercer une influence tout à fait positive sur les investisseurs et qui doivent permettre d'éclaircir et d'améliorer à la fois la position juridique de ces derniers. En se déclarant prêts à signer de tels accords, les pays concernés témoignent de leur volonté de consentir aux investisseurs étrangers des conditions satisfaisantes. De plus, les risques de voir un pays contractant modifier les conditions consenties sont considérablement diminués. Un accord sur la protection des investissements est déjà en vigueur avec la Hongrie. Les négociations avec la Pologne sont terminées et celles avec la Bulgarie et l'URSS sont encore en cours. Une phase de négociations va être entamée prochainement avec la Tchécoslovaquie.

La garantie contre les risques de l'investissement (GRI) peut également servir d'instrument pour encourager l'investissement. En vertu de la loi fédérale du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement (RS 977.0) et de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1970 concernant le maximum des engagements

totaux pouvant être mis au titre de la GRI, la Confédération est habilitée à encourager l'investissement à l'étranger en accordant des garanties contre certains risques. Selon le message du 10 septembre 1969 relatif à la loi fédérale sur la GRI (FF 1969 II 961), l'octroi de garanties doit en principe se limiter aux pays en développement, mais pouvoir être étendu à certaines régions démunies de pays plus développés. Ainsi, la GRI aussi est accessible à qui investit en Europe orientale, pour autant que les risques couverts par la garantie soient compatibles avec le principe de la priorité de l'engagement des moyens propres.

Les objectifs de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) fondée en 1988 sont identiques à ceux de la GRI, mais la couverture accordée par l'AMGI est plus étendue. A l'instar de la Pologne et de la Hongrie, la Suisse fait partie de l'AMGI, de sorte que les investisseurs suisses peuvent s'y adresser pour assurer leurs mises de fonds dans ces deux pays.

Les accords en vue d'éviter les doubles impositions constituent un autre instrument efficace pour promouvoir les échanges commerciaux et pour créer un climat d'investissement favorable. A l'inverse des accords généraux de double imposition que la Suisse conclut habituellement, les accords avec les pays de l'Est se limitent en règle générale à des questions fiscales d'intérêt commun. Des accords de double imposition sont en vigueur avec l'Union soviétique et la Hongrie. Des négociations dans ce domaine seront bientôt engagées avec la Bulgarie et la Pologne.

Enfin, reste la possibilité de combiner de nouveaux investissements avec la conversion de dettes (*debt equity swaps*), à condition toutefois que, d'une part, le pays endetté y soit intéressé et que, d'autre part, l'offre et la demande se correspondent pour la négociation des crédits commerciaux et des crédits à l'exportation.

A part ces instruments de caractère général destinés à améliorer les conditions-cadres des investissements, nous proposons d'autres mesures concrètes de promotion. Elles visent à poursuivre l'établissement d'un environnement favorable, en tenant compte que de nombreux contacts, recherches et études de rentabilité préalables sont nécessaires. Ce sont avant tout les petites et les moyennes entreprises, en nombre considérable en Suisse, qui manquent des ressources tant financières qu'humaines requises pour accomplir ces démarches. Il apparaît donc opportun d'ouvrir une possibilité d'aider les entreprises et les organisations d'Europe de l'Est dans la recherche de partenaires pour des investissements et d'autres formes de collaboration, en mettant ces partenaires au bénéfice d'une contribution financière sous forme de subvention ou de prêt. Cet instrument de promotion des investissements est déjà utilisé pour les pays en développement.

215.2 Aide financière

Depuis de nombreuses années, la Pologne bénéficie de facilités de remboursement qui sont négociées dans le cadre du Club de Paris. Les créances rééchelonnées, envers la Pologne, de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) se montaient à 335 millions de francs à la fin de 1988. De tous les arriérés de la GRE (capital et intérêts) datant de plus d'une année, qui s'élèvent à 130 millions de

francs, 80 millions concernent la Pologne. Depuis près de deux ans, celle-ci ne respecte plus les accords de rééchelonnement conclus avec ses créanciers étatiques, tandis qu'elle honore ceux passés avec les créanciers bancaires. Un réaménagement global de la dette polonaise est prévu dans le cadre du Club de Paris dès qu'aura été signé un accord entre la Pologne et le Fonds monétaire.

A part les allègements de la dette, de nouvelles ressources financières sont nécessaires pour remettre l'économie sur les rails. Etant donné les risques impliqués, pratiquement plus aucun crédit n'est octroyé à la Pologne. En plus, depuis bon nombre d'années, la GRE est refusée pour ce pays. A l'heure qu'il est, diverses mesures sont envisagées à l'échelon international; le résultat de ces consultations pourra avoir une influence sur les modalités de l'aide suisse. Pour le moment, les discussions portent cependant avant tout sur une aide sous forme de crédits à l'exportation garantis par l'Etat. En considération de ces circonstances, nous envisageons d'inscrire dans le crédit de programme qui vous est soumis la possibilité d'accorder à la Pologne un crédit garanti par l'Etat. Ce prêt, dont la durée peut s'échelonner jusqu'à dix ans, se compose d'un crédit bancaire et d'un engagement de la Confédération d'un montant maximum de 150 millions de francs garantissant le capital et les intérêts courants à raison de 90 pour cent.

Un tel crédit, bien qu'octroyé à des conditions commerciales, contient une véritable composante de soutien du fait que l'apport financier ne peut se faire sans la garantie de la Confédération et que cette dernière, grâce à son taux de couverture élevé, réduit les primes de risque (intérêt et prime d'assurance).

Les ressources financières nécessitées par la Pologne seraient destinées à l'achat de pièces de rechange, de matières premières, de produits semi-finis, de produits chimiques et pharmaceutiques etc. Ces affaires sont en principe réglées au moyen de crédits commerciaux à court terme, soit 180 à 360 jours. Une part du crédit en faveur de la Pologne devrait donc être établie pour des périodes plus courtes. Ce pays disposerait ainsi d'une facilité commerciale réversible: à chaque remboursement après 180 ou 360 jours, le montant initial du crédit serait à nouveau disponible. Ce mécanisme permettrait à la Pologne de disposer de liquidités à plus long terme sans que le volume des garanties en soit augmenté. L'intégralité des fonds envisagée pour la Pologne servirait à l'achat de biens de fabrication suisse destinés à des projets prioritaires touchant tous les domaines, en particulier la remise en état des équipements existants.

Au vu de la situation économique du pays, il n'est pas exclu que la Pologne doive être mise au bénéfice de conditions de crédit préférentielles. Nous envisageons donc que, dans le cadre de la garantie de 150 millions de francs, 100 millions puissent être utilisés, soit en faveur de prêts à taux préférentiel, remboursables à plus long terme, soit pour des subsides non remboursables pour le cas où des dispositions concertées seraient prises en faveur de la Pologne à l'échelon international. Si en plus une attribution de moyens non liés (c'est-à-dire non réservés à l'achat de biens dans le pays du financement) devait être décidée, la Suisse y participerait en conséquence.

Bien que son endettement par tête d'habitant soit plus élevé que celui de la Pologne, la Hongrie parvient actuellement à honorer ses engagements. Bénéficiant en plus d'un apport financier commercial, ce pays n'a, jusqu'ici, sollicité aucun crédit étatique ou directement garanti par l'Etat.

Pour les fournitures destinées à la protection de l'environnement et pour l'approvisionnement en denrées alimentaires, 40 millions de francs sont en plus envisagés sous forme de subsides non remboursables. Les conditions-cadres et les pays bénéficiaires sont énumérés dans les chapitres respectifs (voir ch. 214.2 et 214.3).

215.3 Politique commerciale

Le retard économique des pays d'Europe de l'Est se reflète également dans le tableau de leurs exportations vers l'Ouest. Seuls ceux qui disposent de matières premières et d'une agriculture forte marquent quelques points. L'industrie, en revanche, ne parvient pas à rivaliser avec la concurrence extérieure. Une levée des barrières commerciales (tarifs douaniers et contingentements) permettrait à ces pays d'améliorer quelque peu leur compétitivité en favorisant et la diversification, et l'augmentation des exportations. Un accroissement des recettes du commerce extérieur est indispensable à l'amélioration de la situation économique à l'Est.

Depuis longtemps, la Suisse accorde aux pays de l'Est le traitement de la nation la plus favorisée, qui figure expressément dans les accords de commerce bilatéraux conclus au début des années 70. Ces instruments ont fait bénéficier ces pays de notre régime libéral en matière d'importations de produits industriels, caractérisé par un tarif douanier de niveau extrêmement bas à l'échelle internationale et l'absence de contingentements. Seule la branche des textiles fait l'objet de dispositions à l'encontre de certains pays exportateurs dans le but d'éviter le gonflement des importations à prix de dumping. D'autres pays mettent en œuvre des restrictions non-tarifaires non seulement en matière de textiles, mais pour une série d'autres produits industriels.

Les pays occidentaux étudient actuellement différentes variantes en vue de faciliter notamment à la Pologne et à la Hongrie l'entrée de leurs biens d'exportations. Se profile entre autres l'octroi de préférences douanières à la façon des préférences généralisées accordées aux pays en développement. Nous aussi, nous envisageons des mesures de faveur pour certains pays de l'Est, d'autant plus que nous accordons déjà des avantages tarifaires à des pays en développement, ainsi qu'à la Yougoslavie, à la Bulgarie et à la Roumanie.

Sur la base du revenu par tête d'habitant, la Pologne et la Hongrie seraient au rang des ayants droit. Au sein du GATT, qui est compétent pour autoriser des préférences douanières en dérogation du principe de la nation la plus favorisée, ils ne sont pas encore classés comme pays en développement.

D'éventuelles réductions de droits de douane de la part de la Suisse nous incomberaient, sur la base de l'arrêté sur les préférences tarifaires du 9 octobre 1981 (RS 632.91), après la consultation prescrite de la commission d'experts douaniers, et seraient présentées aux Chambres dans le rapport semestriel sur les mesures tarifaires. Un tel allègement devrait dans tous les cas être limité dans le temps tout comme sa base légale. Reste en outre la possibilité qu'à l'Office suisse d'expansion commerciale de mettre à la disposition des pays d'Europe de l'Est les services d'information qu'il a créés pour les pays en développement en vue de favoriser leurs exportations en Suisse. Il pourrait récupérer les débours sur le crédit de programme.

216 Aide humanitaire

L'aide humanitaire comprend la mise à disposition de vivres, de médicaments et d'autres marchandises nécessaires pour remédier sur le moment à des pénuries.

Suite à une demande du gouvernement polonais, le Conseil fédéral a décidé, le 2 octobre 1989, d'accorder à la Pologne une aide alimentaire immédiate pour un montant de 5 millions de francs au titre de participation à l'action humanitaire internationale en cours au sein des Vingt-quatre. Le montant de cette aide a été débité du crédit de programme en cours destiné à la poursuite de l'aide humanitaire internationale. Après définition des besoins les plus urgents et localisation des goulots d'étranglement dans l'approvisionnement au moment où la situation empirait à la suite du déblocage des prix des produits alimentaires, une aide a été accordée sous forme de produits laitiers suisses d'une valeur de 2,9 millions de francs (à part égale sous forme de lait pour nourrissons et de fromage d'Emmental) et de blé hongrois (env. 8000 t) pour une valeur de 2 millions de francs. Le blé ayant été acheté au cours du marché en Hongrie, celle-ci a aussi bénéficié de l'opération de secours. Les denrées ont été remises au gouvernement polonais qui les a mises en vente au prix du marché. Les recettes sont affectées à des projets d'amélioration des structures de production et de commercialisation des produits agricoles. Alors que le blé et le fromage ont été livrés en bloc en octobre 1989, l'envoi du lait en poudre doit s'échelonner sur une période de deux à trois mois car le surplus de lait disponible en octobre 1989 était insuffisant. D'autres actions de ce genre, en règle générale dans le cadre de secours coordonnés des pays industrialisés occidentaux, ne sont pas à exclure. Le cas échéant, les services compétents prendront leur décision en tenant compte de la situation particulière de l'Europe de l'Est.

A la différence de toutes les autres mesures énumérées dans ce message, nous disposons déjà pour l'aide alimentaire en faveur de la Pologne d'une base légale toute prête. Il est prévu de débiter à nouveau les moyens nécessaires à des futures contributions de ce genre du crédit de programme courant concernant la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération.

22 Montant et utilisation du crédit de programme

Le crédit de programme de 250 millions de francs que nous vous demandons nous permettra d'assumer des engagements durant une période minimale de trois ans. Ce crédit sera considéré ouvert le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral.

Des mesures d'assistance de la part de la Suisse en faveur de pays particuliers ne constituent en elles-mêmes rien de nouveau. Cependant, il s'agit par la présente proposition – du fait des motifs, des destinataires et du genre de mesures projetées – d'entreprendre des tâches à peine comparables avec celles qui nous sont connues, comme la coopération au développement. Il est donc difficile d'attribuer avec précision les ressources requises. Cette remarque étant faite, – car le cas échéant, des modifications de la répartition pourraient s'avérer nécessaires – la ventilation des moyens entre les catégories de mesures que nous vous avons décrites se présente comme suit pour les trois années de la période de crédit:

	En mio. de fr.
Politique et culture	30
Sciences	
Formation	
Environnement	30
	(dont 20 en fournitures de biens)
Soutien technique alimentaire	30
	(dont 20 en fournitures de biens)
Encouragement à l'investissement	160
Aide financière	
Politique commerciale	
Total	250

Comme nous l'avons exposé, les diverses mesures prévues seront, pour une grande part, mises en œuvre en dehors de l'administration fédérale. Les provisions correspondantes sont incluses dans le crédit de programme. De la sorte, le besoin de collaborateurs supplémentaires au sein des offices fédéraux compétents pour la mise en œuvre des mesures est réduit au minimum. Pour assurer l'analyse préalable, la surveillance et l'évaluation de certains projets, ainsi que la coordination à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères, des ressources humaines supplémentaires devront cependant être dégagées au sein de l'administration en faisant appel autant que possible aux personnes disposant d'expérience.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Les obligations contractées sur la base du crédit de programme de 250 millions de francs qui vous est demandé entraîneront des dépenses à la charge, pour la première fois, du compte 1990 et se répercuteront sur plusieurs années. Nous vous soumettrons les dépenses à mettre à la charge du budget 1990 selon la procédure prévue pour les crédits complémentaires.

32 Effets sur l'état du personnel

Les mesures présentées rendent nécessaire la création d'un certain nombre de postes supplémentaires à répartir notamment entre le Département fédéral des affaires étrangères et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures.

4 Programme de la législature

La proposition n'est pas annoncée dans le programme de la législature 1987-1991. Si la Suisse désire fournir sa contribution dans le cadre des actions internationales d'assistance aux mesures de réforme en Europe de l'Est, il faut que les moyens proposés soient rapidement mis en œuvre. Pour cette raison, le projet est urgent.

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité et conformité aux lois

La base constitutionnelle de la contribution financière prévue réside dans la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère, qui est complétée par la compétence du Conseil fédéral d'accorder des prestations ponctuelles en vertu de l'article 102, chiffre 8, de la constitution. La coopération avec les pays d'Europe de l'Est représente en effet un aspect important de nos relations extérieures.

52 Forme de l'acte à adopter

En accord avec une pratique constante (cf. FF 1989 I 584 1200, 1987 I 804, 1984 I 1233), l'assistance financière décrite dans ce message doit être approuvée sous la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'article 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). La compétence des Chambres fédérales découle de leur compétence budgétaire générale selon l'article 85, chiffre 10, de la constitution. L'arrêté fédéral simple n'est pas soumis au référendum.

33313

Arrêté fédéral*Projet***concernant un crédit de programme pour le renforcement de la coopération avec des États d'Europe de l'Est et pour les mesures d'aide immédiate correspondantes**du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 22 novembre 1989¹⁾,*arrête:***Article premier**

¹ Un crédit de programme de 250 millions de francs est accordé pour une période minimale de trois ans pour porter soutien au processus de réforme en Europe de l'Est.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Les moyens mentionnés à l'article 1^{er} peuvent être employés en particulier sous la forme de

- a. Contributions non-remboursables;
- b. Prêts;
- c. Garanties.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

33313

¹⁾ FF 1990 I 121