

Rapport sur la politique économique extérieure 90/1 + 2 et

Message concernant un accord économique international

du 9 janvier 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous fondant sur l'article 10 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201), nous avons l'honneur de vous présenter le rapport suivant.

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport et de ses annexes 1 à 12 (art. 10, 1^{er} al., de la loi) et d'adopter (art. 10, 2^e al., de la loi) l'arrêté fédéral approuvant des mesures économiques extérieures (annexe 13). Il s'agit de modifications de l'ordonnance sur l'exportation et le transit de marchandises d'une part et de l'ordonnance sur la circulation des marchandises avec l'étranger d'autre part.

Simultanément, nous fondant sur l'article 10, 3^e alinéa, de la loi, nous vous soumettons un message et vous proposons d'adopter l'arrêté fédéral concernant l'accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises (annexe 14 et appendices).

D'autre part, nous vous proposons de classer les postulats suivants:

- 1987 P ad 86.268 Pour un commerce plus équitable avec le Tiers Monde
(N 24. 9. 87, Commission des pétitions et de l'examen des
constitutions cantonales)
(annexe 15)
- 1989 P 89.360 Importations du Tiers Monde. Répercussions des coûts sup-
plémentaires sur les prix
(N 23. 6. 89, Zölch)
- 1989 P 88.813 Interdiction d'importer des bois tropicaux
(N 18. 9. 89, Ziegler)
- 1989 P 89.052 Importation de bois tropicaux et protection des forêts tropi-
cales humides
(N 18. 9. 89, Commission des affaires économiques)
- 1989 P 89.267 Forêts tropicales humides
(N 6. 10. 89, Commission des pétitions et de l'examen des
constitutions cantonales)

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

9 janvier 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

34177

Rapport

1 Le renouveau en Europe centrale et orientale

11 La conversion à l'économie de marché

La remise en cause de la prééminence du Parti, consécutive à l'introduction de la Glasnost par Gorbatchev, a fait apparaître les lacunes de l'économie centralisée. La direction du Parti soviétique a cru pendant longtemps pouvoir venir à bout des difficultés économiques par des réformes graduelles. Dans les pays d'Europe centrale en revanche, des bouleversements rapides sont intervenus quand il s'est confirmé que l'Union soviétique laissait libre cours aux mouvements de réforme. En très peu de temps, ces pays ont procédé à des élections libres et se sont fixé pour objectif l'économie de marché, objectif qu'ils tentent d'atteindre grâce à des réformes économiques. La conférence économique de la CSCE, qui s'est tenue en mars et en avril à Bonn, a confirmé cette mutation de manière impressionnante. Les gouvernements des 35 pays membres de la CSCE ont reconnu que la démocratie pluraliste et les droits de l'homme étaient des principes de base et que l'économie de marché était un système économique à promouvoir.

Même lorsqu'on a clairement opté pour le système de l'économie de marché et que la recherche d'une "troisième voie" a été abandonnée (immédiatement dans la plupart des pays, mais après de longues hésitations en Union soviétique), toutes sortes de variantes demeurent envisageables dans le cadre d'une économie de marché respectueuse des droits sociaux et de l'environnement. La réalisation de ce changement de système ne peut se faire sans une série de mesures de concrétisation qui exigent un haut degré de consensus. En outre, le danger existe que les difficultés inhérentes au changement de système ne conduisent à réduire les objectifs, voire, dans des conditions extrêmes, à mettre en danger les objectifs mêmes.

L'ouverture des anciens pays communistes a permis pour la première fois à l'Ouest de réaliser à quel point une économie planifiée gaspille les ressources naturelles et néglige les investissements pour tenter de masquer sa propre faillite. L'équipement de l'industrie et l'infrastructure sont obsolètes et insuffisants. Les structures de production de l'industrie et de l'agriculture sont pour la plupart parfaitement inefficaces. Les atteintes à l'environnement sont énormes. Une amélioration économique s'appuie donc sur une base bien faible.

Il sera d'autant plus difficile, au vu des expériences faites jusqu'ici, de maîtriser les inévitables secousses liées au changement de système. Même si l'on adopte un traitement de choc, l'économie de marché ne peut être introduite d'un jour à l'autre. Si la confiance dans les autorités disparaît, on peut même revenir - comme c'est le cas actuellement en Union soviétique - à une économie de troc, ce qui peut entraîner des insuffisances dans l'approvisionnement, alors même que les marchandises à disposition et les capacités de production suffisent encore largement pour couvrir les besoins minimaux.

A ces difficultés internes s'ajoutent des problèmes externes. Les pays d'Europe centrale et orientale ont jusqu'ici pratiqué un commerce extérieur qui, dans une proportion de 30 à 80 pour cent, se limitait à des échanges mutuels. Ce système s'est effondré, sans que de nouvelles règles s'y substituent. Le domaine de l'approvisionnement en énergie des pays d'Europe centrale est ainsi particulièrement touché. Ces pays reçoivent du pétrole et du gaz naturel d'URSS en moins grande quantité en raison de difficultés de livraison et doivent maintenant payer ces biens en dollars, à des prix qui ont augmenté de manière vertigineuse sur le marché mondial après la crise du Golfe, alors qu'auparavant l'URSS les faisait bénéficier de tarifs plus favo-

rables et qu'ils pouvaient se procurer les moyens nécessaires grâce à leurs propres exportations en URSS.

Vu leur endettement et leur potentiel d'exportation restreint, ces pays sont de surcroît à peine solvables, voire pas solvables du tout, comme c'est le cas pour la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie. Les importations de première nécessité en provenance de l'Ouest sont ainsi limitées.

En dépit de ces terribles difficultés, les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas d'autre choix que de s'engager dans la voie de l'économie de marché s'ils ne veulent pas laisser s'agrandir l'écart qui les sépare de l'Ouest. Il n'est pas possible de déterminer de manière uniforme la façon dont ils devront ajuster entre elles les différentes mesures rendues nécessaires par le changement de système - libéralisation des prix, restructuration, convertibilité et privatisation - ni de prévoir quel laps de temps sera nécessaire pour cela. La situation diffère d'un pays à l'autre et il appartient aux organes de décision de chaque pays de peser les risques et d'évaluer les coûts.

13 L'aide occidentale

Depuis le 1er août 1989, les pays occidentaux membres de l'OCDE coopèrent au sein du Groupe des 24 (G-24) pour permettre l'évaluation des besoins d'aide des pays d'Europe centrale et la coordination des mesures à prendre. La Commission de la CE assure la conduite de ce groupe aux termes d'un arrêté du Sommet des Sept du 14 juillet 1989. Les décisions quant aux mesures d'aide relèvent exclusivement des pays eux-mêmes. En effet, le G-24 n'est pas une organisation à même de prendre des décisions concernant les mesures d'aide et de les appliquer.

On a d'abord répondu aux besoins les plus urgents, par une action d'aide sous forme de produits alimentaires en faveur de la Pologne dans la période de

l'automne et de l'hiver 1989/1990. La Roumanie et plus récemment l'URSS sont les autres bénéficiaires de l'aide humanitaire, mais sans que cette aide soit coordonnée par le G-24.

D'autres mesures sont toutefois nécessaires pour une amélioration durable de la situation. Les pays de l'Europe centrale et orientale ont rapidement reconnu que le soutien le plus important devra venir sous la forme d'investissements directs - création de filiales et d'entreprises conjointes - et de coopération avec les entreprises occidentales. De par sa nature et son volume, l'aide provenant de sources publiques ne peut suffire et renferme en outre le danger latent de créer de nouvelles entraves à la concurrence. En revanche, les investissements privés et la coopération entre les entreprises sont nécessairement orientés vers le marché; de plus, ils permettent de fournir des capitaux, de procéder à des transferts de technologie et de développer l'expérience de la conduite des affaires et les relations pour la vente et l'achat. Toutefois, les décisions d'investissement et les contrats de longue durée portant sur la coopération d'entreprises n'atteindront l'ampleur nécessaire que lorsque les réformes économiques reposeront sur de solides assises. C'est pourquoi les gouvernements occidentaux s'efforcent de réduire les risques et les coûts en concluant des accords de protection des investissements et de double imposition et en proposant des assurances (GRI, AMGI). Certains pays vont encore plus loin en aidant financièrement les investisseurs par des participations au capital ou des crédits.

Néanmoins les pays occidentaux doivent prendre encore d'autres mesures si l'on veut accélérer les investissements et parer au danger de voir les réformes s'enliser. Parmi ces mesures citons l'amélioration de l'accès au marché. Les anciennes économies centralisées ont fait l'objet de mesures de discrimination de la part de la plupart des pays occidentaux dans le domaine de la politique commerciale. D'une part, l'application de la clause de la nation la plus favorisée leur a été refusée pour des motifs politiques; d'autre part, les pays

occidentaux ont pris des mesures de protection afin de corriger les distorsions de prix, rendues possibles de façon presque illimitée dans les économies planifiées. Ces mesures de politique commerciale ont été supprimées et les pays d'Europe centrale et orientale bénéficient d'une aide sous forme de préférences douanières. Les arrangements de libre-échange prévus par la CE et l'AELE doivent faciliter encore l'accès au marché pour ces pays.

Afin que l'économie de marché devienne efficiente le plus rapidement et le plus largement possible, il est indispensable de former des cadres d'entreprise et d'administration, mais aussi d'engager des experts dans des secteurs qui étaient délaissés par les économies planifiées, comme les banques et les assurances. Comme la plupart du temps, les salariés de l'Est manquent d'expérience dans ces domaines et ne disposent pas des conditions préalables nécessaires, seule une part infime de l'énorme besoin de formation peut être couverte par des stages de perfectionnement, tels qu'ils se pratiquent en Europe occidentale. Les pays du G-24 ainsi que des organisations internationales, comme l'OCDE avec son Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition, élaborent des programmes de formation pour combler ces lacunes.

Pour compléter les investissements directs, les aides financières sont nécessaires à deux égards. D'une part, il faut assurer les projets de financement car les investisseurs étrangers ne peuvent à eux seuls assumer la modernisation de l'industrie. De plus l'assainissement de l'infrastructure réclame un préfinancement s'appuyant sur l'Etat. Les fonds pour ces mesures de soutien proviennent de la Banque Mondiale et, dès 1991, de la banque européenne de développement ainsi que des aides financières bilatérales. D'autre part, des contributions des pays occidentaux et des organisations internationales sont nécessaires, notamment pour introduire la convertibilité et pour financer les déficits qui apparaîtront sans aucun doute dans la balance des paiements et le désendettement. Sans ces mesures de soutien, qui sont essentiellement le fait du Fonds

monétaire international, on ne pourrait éviter, dans un certain nombre de pays, un effondrement des monnaies nationales et, partant, un écroulement de l'économie. L'expérience des années septante a enseigné aux créditeurs à ne pas laisser croître le financement de crédit, afin d'éviter de créer une situation d'endettement insupportable. Jusqu'à présent, les créditeurs s'en sont tenus à ce principe. Vu les incertitudes qui règnent au niveau politique et économique, les risques liés aux crédits sont considérables, même lorsque leur affectation a été prudemment étudiée. Ceci ne devrait toutefois pas faire renoncer à cet instrument de promotion du développement, afin de ne pas priver les pays d'Europe centrale et orientale d'importantes chances de croissance.

Les atteintes considérables portées à l'environnement en raison d'une exploitation abusive par les économies planifiées dans l'agriculture et l'industrie réclament une attention particulière. Les dommages à l'environnement les plus dangereux et les plus graves proviennent des processus de production et de la production d'énergie. C'est pourquoi il convient en premier lieu d'assainir ces domaines, de filtrer et d'éliminer au mieux les émissions résiduelles et les déchets. Pour atteindre ces objectifs, la technologie et les aides financières occidentales sont nécessaires. De plus, le développement d'une politique et d'une législation sur l'environnement s'avèrent indispensables, afin que ces aides soient engagées à bon escient dans les entreprises nouvellement indépendantes et soumises ainsi à la pression de la concurrence.

14 Les relations avec l'Europe occidentale

Dans la foulée des réformes qu'ils ont entreprises, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont tenté d'organiser ou d'ajuster leurs relations avec des organisations mondiales, notamment le Fonds monétaire international,

la Banque mondiale et le GATT. Simultanément, ils ont exprimé leur intérêt pressant à une intensification de la coopération avec les pays industrialisés au sein de l'OCDE, mais aussi avec la CE, l'AELE et le Conseil de l'Europe. Quelques gouvernements et hommes politiques envisagent déjà à long terme une adhésion à la CE. Après la dissolution de fait du pacte de Varsovie et du COMECON, les pays d'Europe centrale souhaitent accéder le plus rapidement possible à des organisations et à des associations regroupant des pays occidentaux.

La CE a conclu des accords commerciaux et de coopération en quelques mois avec tous ces pays. Par ces accords, elle a supprimé toutes les mesures discriminatoires. Dans un deuxième temps, elle a engagé des négociations, qui sont toujours en cours, sur des accords d'association avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Ces accords prévoient d'une façon très générale une libéralisation graduelle dans le domaine des quatre libertés. Concrètement, il ne reste plus qu'à fixer un calendrier pour l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives. Durant une période transitoire, la CE procédera à une libéralisation plus rapide que le partenaire associé. En outre, un dialogue politique doit être institutionnalisé pour permettre une convergence dans le domaine de la politique étrangère. Enfin, la coopération devrait couvrir de nombreux secteurs comme la science et la technologie, l'éducation et la formation, l'énergie, l'environnement, les transports, les télécommunications et le tourisme. La CE a l'intention d'augmenter le financement de cette coopération, qui a démarré en automne 1989.

Les pays de l'AELE ont eu, de leur côté, des discussions avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie et ont approfondi les contacts qu'ils entretiennent depuis 1967 avec la Yougoslavie. Les déclarations communes signées à Göteborg ont permis de déterminer les domaines dans lesquels doit s'exercer la coopération et de les institutionnaliser en créant des comités mixtes. Il s'agit d'une part d'organiser une coopération technique grâce à des contacts au

niveau des experts ou des autorités et, d'autre part, de négocier des régimes de libre-échange. On veut ainsi permettre à l'Europe centrale de se rapprocher, dans les mêmes conditions, de l'Europe tout entière dans le domaine économique. Il s'agit ainsi de créer une base qui permettra plus tard aux pays d'Europe centrale soit d'adhérer à la CE soit, si ce cas de figure n'est pas souhaité par l'une ou l'autre partie, d'intensifier au mieux ses relations de voisinage, comme le font les pays de l'AELE.

15 Solidarité et responsabilité

Les pays occidentaux et en particulier les pays d'Europe occidentale se doivent, en vertu de leurs convictions libérales et de leurs traditions culturelles communes, d'apporter leur concours aux réformes en cours en Europe centrale et orientale. Compte tenu des difficultés que les réformes ont à surmonter, l'aide qui a été accordée à partir de 1989 doit non seulement se poursuivre, mais encore être considérablement augmentée.

Même les plus grands efforts ne sauraient à eux seuls garantir le succès des réformes. Avec la meilleure volonté du monde, l'aide ne peut suffire à satisfaire les besoins de consommation des peuples d'Europe de l'Est. Et même si cela était possible, on ne pourrait empêcher les luttes politiques pour le pouvoir et les conflits ethniques de compromettre les réformes. La pénurie doublée de l'instabilité politique créent un climat dangereux pour un changement. Dans le meilleur des cas, l'aide occidentale peut contribuer à neutraliser quelque peu ces dangers, mais sûrement pas les éliminer. D'une part, les demandes insatisfaites de la population dans le domaine économique représentent un détonateur politique. D'autre part, les gouvernements ne peuvent engager des réformes économiques en profondeur et efficaces à long terme sans des partis et des programmes quelque peu structurés. C'est pourtant la seule façon de créer des conditions suffisamment prévisibles, indispensables pour que les entrepreneurs et les investisseurs mettent en marche la relance

de l'économie. Les travailleurs aussi seront prêts à produire s'ils ont la certitude que, dans un avenir proche, ils gagneront davantage.

Si les salaires augmentent et que le temps de travail diminue alors que la productivité reste constante ou si des conflits politiques paralysent l'économie, des failles apparaîtront qu'on ne pourra combler de l'extérieur. L'aide occidentale ne peut que tenter de soulager la misère la plus criante. Pour le reste, elle doit se borner à engager des moyens susceptibles d'atteindre le meilleur résultat possible dans l'ampleur et dans la durée. Une aide de ce genre nécessite une préparation minutieuse et une sélection rigoureuse. Malgré un engagement optimum des moyens, les besoins augmenteront rapidement et sensiblement, si les pays occidentaux veulent remplir le devoir de solidarité auquel ils se sentent astreints.

2 Situation économique actuelle

21 Situation de l'économie mondiale

(voir annexe 1, tableaux 1 à 3 et graphique 1)

Après une longue période de croissance continue dans les pays industrialisés, pendant laquelle les économies ont fonctionné à plein rendement, l'essor s'est affaibli au cours de l'année passée en laissant apparaître d'importantes disparités régionales. De plus, les perspectives, jusqu'ici régulièrement positives, se voient assombries par certaines évolutions récentes. Tandis que le produit intérieur brut des pays de l'OCDE croissait encore d'environ 3 1/2 pour cent au premier trimestre, ce taux n'était plus que d'environ 1 1/2 pour cent au second semestre. En 1990 et pour la première fois depuis 1986 (pour la deuxième fois depuis 1982), il devrait rester en-deçà de 3 pour cent.

C'est en Amérique du Nord que la conjoncture a le plus régressé. Aux USA et au Canada, il n'y a plus guère que les exportations stimulées par un dollar plus

Rapport sur la politique économique extérieure 90/1 + 2 et Message concernant un accord économique international du 9 janvier 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.02.1991
Date	
Data	
Seite	293-554
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 445

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.