

**Zeitschrift:** Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales  
**Herausgeber:** Société d'Etudes Economiques et Sociales  
**Band:** 48 (1990)  
**Heft:** 3

**Artikel:** La Suisse et l'Europe en mutation : hier, aujourd'hui et demain : considérations rétrospectives et réflexions prospectives  
**Autor:** Bauer, Gérard F.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-139964>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 16.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# **LA SUISSE ET L'EUROPE EN MUTATION - HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN - Considérations rétrospectives et réflexions prospectives**

Exposé présenté à l'Assemblée annuelle de  
l'Union des Offices suisses de statistique,  
réunie au Beau-Rivage Palace, à Lausanne,  
les 13 et 14 septembre 1990, par

Gérard F. BAUER  
*Neuchâtel*

## **I. AVANT-PROPOS**

C'est une opportunité, très appréciée de ma part, que de m'adresser aux responsables de la politique et de la science de la statistique en Suisse et de livrer quelques considérations rétrospectives et réflexions prospectives au sujet de la Suisse et de l'Europe, engagée dans sa réédification.

J'ai accepté d'autant plus volontiers l'invitation du Président de l'association, Monsieur Marc Diserens et de Monsieur Carlo Malaguerra, Directeur de l'Office fédéral de la statistique, qu'en homme ayant développé plusieurs activités professionnelles successives, j'ai toujours reconnu à la statistique le rôle essentiel qu'elle doit jouer aux niveaux de l'analyse, de l'élaboration des solutions, de la mise en oeuvre de ces dernières.

Laissez-moi mentionner deux exemples personnels :

Le premier, il y a quelque cinquante ans, lorsqu'en qualité de responsable des finances de la Ville de Neuchâtel, j'ai pris conscience de la nécessité de promouvoir son développement économique, garant des richesses de sa vie culturelle, je n'ai pas hésité de créer un modeste, mais indispensable bureau de statistique.

Le second, que j'ai vécu, c'est celui du démarrage de la reconstruction européenne en 1947-1948 - conformément à un plan américano-européen, le Plan Marshall -; au nombre des premières mesures d'organisation, nous avons créé le Département de recherches économiques et de statistiques au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), repris et développé depuis par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Nous devons, pour une large part, à ses études, à ses services, l'efficacité de la collaboration internationale européen-américaine, la réussite de la reconstruction de l'Europe, relevée de ses ruines.

Aujourd'hui, une fois de plus, la coopération statistique internationale est appelée à jouer un rôle actif, celui de faciliter, d'accélérer le processus de rapprochement en cours entre l'Association européenne de libre-échange (AELE), ses Etats membres et la

Communauté européenne (CE), celui aussi des relations entre les entreprises des deux groupes d'Etats.

La Suisse a fait montre d'heureuses initiatives. Elle a notamment proposé des formules de coopération statistique AELE/CE sous l'égide d'un groupe conjoint<sup>1</sup>.

Comme il se devait, les statisticiens sont devenus ainsi parties prenantes et donnantes dans les négociations amorcées de l'"espace économique européen" (EEE).

Demain, il appartiendra à l'Europe occidentale de répondre concrètement aux demandes multiples, pressantes des Etats de l'Est, soucieux de remédier dans le plus proche avenir aux carences, voire à l'absence, de l'indispensable infrastructure statistique.

Il ne saurait y avoir, en effet, de substitution valable de l'économie de marché à l'économie planifiée, de retour progressif et assuré à un régime de liberté des échanges si les nouvelles Autorités de ces Etats ne disposent pas des instruments et des méthodes statistiques, introduites ou renouvelées qu'elles auront acquises grâce à la coopération internationale bilatérale et multilatérale<sup>2</sup>.

A leur défaut, des erreurs grossières d'évaluation seront commises entraînant échecs, déceptions et nouveaux motifs d'insécurité, d'instabilité.

C'est compte tenu du contexte économique-politique régional, cantonal et international dans lequel vous opérez, des développements et des évolutions que vos activités connaîtront à l'avenir sous les effets directs et indirects de l'intégration européenne, que je ferai part de ces quelques réflexions, de ces interrogations, de ces suggestions.

## II. INTRODUCTION

Dans la tempête, le bouleversement des événements des années 1989 et 1990 qu'a connu et qu'a vécu l'Europe dans son ensemble, dans le heurt inévitable des idées que nous observons quotidiennement, avec la succession accélérée des décisions, mentionnons et soulignons l'importance de la pensée directrice que Jean Laloy - diplomate français et connaisseur de l'Est - nous livrait en 1988 déjà au sujet de l'évolution de l'URSS, qu'il qualifiait "d'encore ambiguë, mais non dépourvue d'intérêt", lorsqu'il nous invitait à y réfléchir, car, notait-il, "à défaut de réfléchir à ce qui pourrait et devrait se passer, on risque de perdre toute maîtrise sur les événements, les bons s'ils se confirment, les mauvais si on veut pouvoir leur opposer une résistance efficace"<sup>3</sup>.

Avec l'ouverture du Mur de Berlin, précédée et suivie des mouvements d'émancipation de la Pologne, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Tchécoslovaquie, de la Roumanie,

---

<sup>1</sup> L'initiative en a été prise, lors de la Conférence sur la coopération statistique entre les Etats membres de l'AELE et la CE, des 28 et 29 novembre 1989 (Bruxelles), à l'instigation de M. Carlo Malaguerra, directeur de l'Office fédéral de la statistique.

<sup>2</sup> Nous relevons aussi sur le plan Est-Ouest, les initiatives suisses dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe, au sein de la Conférence des statisticiens européens (CSE).

<sup>3</sup> Jean Laloy : Yalta, aujourd'hui et demain. Robert Laffont 1988, pages 172-173.

nous sommes en voie de passer d'une Europe d'après la Deuxième guerre mondiale, disloquée artificiellement en Europe occidentale et Europe de l'Est, à une Europe en retrouvailles, à un continent, qui serait constitué à l'avenir d'Etats démocratiques et d'Etats en voie de le redevenir, régis par des systèmes économiques et sociaux d'inspiration libérale ou y tendant, à un continent pacifique, ouvert au monde et devenant l'un des pôles-directeurs de la croissance mondiale.

Après avoir vécu la guerre froide, une détente progressivement consolidée, nous venons d'apprendre le 12 septembre 1990, à Moscou - lieu combien symbolique - la signature de l'accord international des ex-vainqueurs et de l'ex-vaincu de la guerre de 1939-1945, reconnaissant la pleine souveraineté de l'Allemagne à nouveau unifiée. Cet événement marque la fin réelle de la Deuxième guerre mondiale et l'ouverture de la période préparatoire à une paix européenne.

Les années qui suivront seront marquées par la *rencontre* d'une Europe occidentale qui, elle-même sera passée de la fin de la 2e guerre mondiale à aujourd'hui, de la capitulation de l'Allemagne hitlérienne à sa reconstruction économique, puis à la progressive intégration économique - marché unique de la Communauté européenne - et des Etats de l'Est, émancipés de la tutelle soviétique, faisant leurs les droits de l'homme, substituant au régime de l'économie planifiée et étatique effondrée celui d'une économie s'inspirant de l'économie de marché.

Cette situation, caractérisée donc, d'une part, par l'achèvement de l'intégration économique et de l'Europe de l'Ouest, d'autre part par le rapprochement politique et économique des Etats de l'Est, offre au continent un ensemble de chances et d'opportunités, tel que nous n'en avons plus bénéficié depuis les deux guerres mondiales de 1914-1918 et de 1939-1945.

Elle comporte aussi des risques importants, dont nous devons être conscients, imputables notamment aux innombrables problèmes que suscite le changement de société des Etats de l'Est, aux incertitudes qu'engendre la soudaineté de leurs mutations, aux débordements nationalistes qu'elle pourrait susciter, aux tensions économique-sociales qu'elle engendrera.

S'y ajoute, de notre part, la difficulté que nous éprouvons à appréhender la portée morale et matérielle des mutations de l'Est, à en saisir, à la fois, leur importance, leur improvisation et leur fragilité, autant de difficultés nées des quarante-cinq dernières années, qui n'ont en rien préparé l'Europe occidentale à aborder les échéances, présentes et futures, politico-économiques d'une grande Europe.

Aussi bien devons-nous dans la suite ininterrompue de pourparlers, de négociations que suscite et entraînera cette rencontre nous garder à l'avenir d'user, en présence de l'effondrement des régimes communistes et de leurs dévastations économiques, de tout vocabulaire triomphaliste ou théoriquement volontariste, tant sont complexes, délicats, inextricablement interdépendants, et surtout inédits pour nous, Européens occidentaux, les problèmes de la reconversion des Etats de l'Est.



N'oublions pas non plus la contribution des cultures de l'Est à l'Europe et ce qu'elle sera à nouveau à l'avenir.

C'est autant de nos attitudes, de notre comportement que de notre volonté d'apporter tous les appuis nécessaires que dépendront les succès de notre coopération avec les Etats de l'Est, l'aboutissement de la rencontre d'une Europe occidentale en voie d'intégration et d'une Europe de l'Est, qui amorce aujourd'hui le processus de la réinsertion continentale.

L'époque, d'avant-paix et de paix, que nous allons vivre, exigera de nous autant d'efforts de compréhension et de coopération à l'égard des Etats de l'Est qu'elle requerra de nous volonté d'initiatives et capacité de décisions pour l'association à la communauté européenne, sans négliger pour autant les problèmes lancinants du Nord-Sud.

Bien loin de nourrir l'illusion de pouvoir nous soustraire à l'une ou l'autre de ces échéances interdépendantes, ces dernières nous conduiront, en tant que Pays indépendant et soucieux de solidarité, à définir et à mettre en oeuvre une politique globale européenne et une politique mondiale d'ouverture.

### **III. L'EUROPE DE L'OUEST : En survol, de sa reconstruction (1948-1951) à son intégration (1990)**

#### **A. Généralités**

##### *1. La Communauté européenne (CE : douze Pays) : les objectifs et les étapes :*

Avec l'adoption de l'Acte unique<sup>1</sup> par les douze Etats de la Communauté européenne, c'est une phase nouvelle qui a été ouverte et qui se veut décisive dans le processus d'évolution, qui nous a conduits de la *reconstruction et de la coopération de l'Europe occidentale* (1947-1951) à l'*intégration économique et politique de l'Europe, dite communautaire*, qui s'achèvera, avec l'ensemble de ses conséquences, à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle.

Les décisions prises par les douze Etats, aux termes de l'"Acte unique", sont le résultat d'un processus de mûrissement de leurs volontés concordantes renouvelées - en dépit ou en raison des crises qu'un tel développement a suscité et provoque naturellement - d'une accoutumance à réfléchir, à agir et à réagir ensemble, quelles que soient les divergences, présentes et à venir, sur les objectifs prioritaires, les méthodes d'action, sur les structures de la CE et leur fonctionnement.

---

<sup>1</sup> En juin 1985, le "sommet européen", réunissant les Chefs d'Etat et de Gouvernements de la Communauté adoptèrent le "Livre blanc", recueil de trois cents propositions précises visant l'abolition des trois types d'obstacles à la réalisation du "marché unique", soit les frontières physiques, fiscales et techniques. L'"Acte unique", signé en 1986, sanctionne politiquement et juridiquement les trois cents propositions du "Livre blanc". Au surplus, il révisé et le complétant le Traité de Rome (1957).

Considéré d'un point de vue matériel, l'Acte unique explicite, étend la dimension et la diversité des domaines d'activités humaines, non seulement économiques - notamment en matière de formation-éducation, d'environnement -, appelés à être libérés de toutes entraves directes ou indirectes dans leur exercice à la mise en vigueur du "marché unique" au 1er janvier 1993. Est engagé au surplus, le processus en trois étapes tendant à la réalisation d'une union monétaire et économique.

Il se veut d'être aussi l'anticipation des mutations politico-économiques mondiales, dont l'Europe est et sera le sujet et l'objet.

L'aboutissement de cette phase, à la condition d'être conçue, réalisée avec la volonté de rassembler toutes les forces économiques disponibles de l'Europe occidentale<sup>1</sup>, ne manquera pas d'exercer une influence efficace et stimulante sur l'évolution politique et économique en cours des Etats de l'Est. Il faut donc souhaiter que la Communauté, dans les orientations qu'elle sera appelée à prendre en son sein, et vis-à-vis des Etats de l'Association européenne de libre-échange - AELE -, saura tenir largement compte des mutations de l'Est, des tâches importantes que ces derniers proposeront à l'Europe occidentale dans son ensemble.

Grâce à sa progressive cohésion, au bénéfice de ses nombreuses et remarquables réalisations, la Communauté européenne est devenue une entité économique égale aux Etats-Unis et au Japon. Elle représente aux yeux des Etats de l'Est le principal partenaire européen de l'Ouest. Elle exerce, cela étant, une évidente attraction sur l'Est à la recherche d'appuis financiers, économiques, d'assistance technique et de coopération.

## 2. *L'Association européenne de libre-échange (AELE : six Pays) :*

L'impossibilité regrettable dans les années 1956-1958, en raison de l'antagonisme franco-britannique principalement, de parvenir à un accord global, liant à l'époque les Six Etats fondateurs<sup>2</sup> de la CE et les autres Etats de l'Ouest, tous participants à la réalisation de la reconstruction du continent dévasté, conduisit à la création de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Suivit une période de quelques années, durant laquelle les relations entre les deux groupes d'Etats européens furent marqués par une réserve réciproque.

Les deux facteurs qui déterminèrent le rapprochement progressif des deux groupes ont été, sont aujourd'hui et seront demain le degré croissant de leur interdépendance et la progressive prise de conscience, sinon d'une communauté, mais au stade présent, d'une parenté des destins européens et de la nécessité d'une coordination des actions pour les assumer.

Ce fut alors, pour ne citer que l'une des étapes les plus importantes, la signature en 1972 des *accords de libre-échange* des produits industriels entre la CE, ses Etats

---

<sup>1</sup> Dont celles de l'Europe non communautaire.

<sup>2</sup> Accord qui avait pour but la constitution d'une *grande zone de libre-échange*.

membres et chacun des Etats membres de l'AELE, dont la Suisse. Il en résultat une intensification des échanges intra-européens - en dépit des "chocs pétroliers" successifs -, un accroissement des investissements nationaux et internationaux, tous bénéfiques pour les parties contractantes.

Enfin conscients, dès l'adoption des décisions de la Communauté européenne - 1985 et 1986 - de l'importance des conséquences du "marché unique" projeté tant à l'extérieur de la Communauté qu'en son sein, les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange y prêtèrent toute leur attention.

3. *L'espace économique européen (EEE : 18 ou 19 Pays, y compris la Principauté du Liechtenstein) :*

a) *La résolution de Luxembourg (1984)*

C'est animés d'une telle volonté d'entente que les Etats membres de la CE et de l'AELE convinrent, lors de la réunion ministérielle mixte de Luxembourg (1984) et aux termes d'une résolution commune, dite de Luxembourg, d'oeuvrer à la réalisation d'un "grand espace économique européen", englobant les économies des 18 Etats des deux organisations et institutions européennes.

En exécution de cette résolution, des procédures d'examen, de consultation, de négociation, furent organisées. Elles ont eu pour objet d'explorer les possibilités d'étendre les mesures de libération en vigueur ou projetées selon l'Acte unique à l'ensemble de l'Europe occidentale. Des résultats appréciables, encore qu'inégaux selon les domaines explorés, en sont déjà résultés. Ce fut le "suivi de Luxembourg".

b) *L'initiative de Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes (17 janvier 1989) :*

Il s'agit d'un tournant probablement décisif dans les relations CE/AELE.

S'adressant aux Etats membres de l'AELE<sup>1</sup>, Monsieur Delors leur a proposé de rechercher, par voie de négociation, "une nouvelle forme d'association qui serait plus structurée sur le plan institutionnel avec des organes communs et de gestion afin d'accroître l'efficacité de notre action. Ce serait ainsi souligner la dimension politique de notre coopération dans les domaines de l'économie, du social, du financier, voire du culturel"<sup>2</sup>.

A l'invitation du Président Delors, les Gouvernements des Etats de l'AELE ont déclaré<sup>3</sup> vouloir, à leur tour, la "réalisation la plus complète possible de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, des personnes dans le but de créer un espace économique européen dynamique et homogène".

---

<sup>1</sup> Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes, faite devant le Parlement européen (Strasbourg), le 17 janvier 1989.

<sup>2</sup> Déclaration Delors, du 17 janvier 1989, page 33.

<sup>3</sup> Déclaration, à Oslo, des 14 et 15 mars 1989.

En d'autres termes, les Etats membres de l'AELE ont fait leurs, dans les grandes lignes, les objectifs proposés par le Président Delors. Il restait l'essentiel, c'est-à-dire de rechercher et de découvrir la possibilité d'appliquer les quatre libertés à l'ensemble des relations ouest-européennes, de définir le ou les types d'institutions, appelées à gérer l'"espace économique européen" projeté. L'année 1989 fut consacrée à cette exploration.

c) *L'état du projet d'"espace économique européen" :*

Les Ministres des Etats de la CE et de l'AELE, réunis le 19 décembre 1989, à Bruxelles, ont décidé, se fondant sur les résultats des travaux exploratoires, d'ouvrir au début de 1990 des pré-négociations et, dans le cas où ces dernières dégageraient une concordance de volonté suffisante, de conduire une négociation multilatérale qui devrait, à son tour, aboutir à la constitution de l'"espace économique européen" projeté, prévoyant l'application, en principe, des "quatre libertés" à l'ensemble de l'Europe occidentale et dotée d'"organes communs de décision et de gestion"<sup>1</sup>. C'est ainsi que les négociations débutèrent au printemps de cette année. Elles se développeront au cours de l'automne et de l'hiver prochains, avec l'espoir, dit-on, d'en terminer.

Quelle évaluation générale peut-on faire aujourd'hui des négociations telles qu'elles sont engagées ?

On peut estimer que l'adoption par les Etats de l'AELE de l'ensemble des règles communautaires - entérinées ou encore en gestation à la CE - ne posera pas de problèmes insurmontables pour autant que les réserves, temporaires ou durables, que les Etats de l'AELE présenteront individuellement ou collectivement à leur sujet, ne soient pas jugées qualitativement et quantitativement excessives et portant atteinte à la loi fondamentale de la réciprocité par leurs partenaires de la CE.

Les **problèmes institutionnels** seront sans doute les plus délicats à résoudre en raison de la différence fondamentale des structures institutionnelles des deux entités, la CE supranationale et l'AELE, intergouvernementale, qu'il s'agisse des organes exécutifs/administratifs ou des organes judiciaires de l'"espace économique européen" projeté.

S'il est, selon nous, abusif<sup>2</sup> de la part des Etats de l'AELE de prétendre coopérer à la gestation interne des futures décisions de la CE et de ses Etats membres, il est, en revanche, parfaitement justifié de réclamer un "organe commun de décision et de gestion" au niveau de l'"espace économique européen", des points de vue de son administration et de ses activités législatives.

---

<sup>1</sup> Déclaration d'Oslo, 14-15 mars 1989.

<sup>2</sup> Aussi bien ne comprenons-nous pas l'insistance que le Président Delors met à défendre l'"autonomie" de décision de la CE, que personne ne met en cause (son discours, du 17 janvier 1990).

A défaut d'un tel organe et des règles adéquates de fonctionnement, l'"espace économique européen" serait incapable de remplir la mission européenne, qui paraît lui être dévolue<sup>1</sup>.

C'est dans l'édification d'une structure nouvelle, sauvegardant les identités et les autonomies de la CE et de l'AELE et appelée à administrer sensu lato l'"espace économique européen" avec ses organes exécutif, administratif, judiciaire et parlementaire, qu'une issue constructive devrait être recherchée.

Ce serait là, au surplus, un premier pas qui orienterait l'Europe de l'Ouest vers la révision fondamentale de l'actuelle architecture institutionnelle européenne, dont plusieurs fondements - il faut le rappeler - datent de la période de la "guerre froide" Ouest-Est.

d) *L'"espace économique européen" et les échéances des dix dernières années du XXe siècle :*

Nous devons, en Suisses et en Européens que nous sommes, souhaiter l'aboutissement de la négociation multilatérale amorcée aujourd'hui entre les 18 Etats.

Il en va, en effet du sort de l'Europe occidentale démocratique et libérale, face aux défis scientifiques et économiques que multiplie l'interdépendance mondiale croissante, en charge aujourd'hui et demain des problèmes lancinants du Nord-Sud et de ceux, nouveaux, issus des mutations politico-économiques de l'Europe de l'Est.

Il s'agit pour l'Europe occidentale, cohérente dans ses diversités, de faire montre de son efficacité, de sa capacité de faire bénéficier les Etats de l'Est, en voie de démocratisation et de libération économique, des appuis d'urgence, de l'assistance technique et économique, des institutions de coopération, des apports financiers indispensables, tous instruments dont l'Europe occidentale a su user solidairement dans le proche passé et qui lui ont valu sa reconstruction, sa prospérité économiques et son progrès social depuis 1948.

On ne saurait, en effet, en présence des tâches multiples, urgentes ou de longue durée, des responsabilités communes qui incombent à l'Europe occidentale dans le rapprochement de l'Ouest et de l'Est, de leurs économies, dans la recherche des structures d'une grande Europe retrouvée, se livrer en son sein à ce qui serait finalement des "querelles d'institutions" en présence des défis communs à relever<sup>2</sup>.

Enfin, les laborieuses étapes qui marquent la route de l'intégration économique européenne, les crises auxquelles cette dernière n'a pas échappé ne sont-elles pas autant de précieux enseignements lorsqu'il s'agira demain de définir les formes, les objets de la

---

<sup>1</sup> Nous nous contenterions, en effet, d'être en quelque sorte des porteurs de bons de jouissance d'une société, qui serait l'"espace économique européen".

<sup>2</sup> Comment, en effet, le justifierait-on entre Européens occidentaux au moment même où la Communauté, dans sa volonté d'ouverture, propose la conclusion d'accords de coopération-association aux Etats de l'Est ?



coopération Ouest-Est, de fixer le rythme des progrès qu'elle devra accomplir jour après jour pour restituer à l'Est les systèmes économiques efficaces dont il a un urgent besoin ?

Si on parvient à de telles fins, sans doute au travers de plusieurs péripéties, l'Europe se présenterait sous la forme d'un ensemble, fait de cercles concentriques, le *cercle intérieur*, soit la Communauté européenne (CE), le *cercle intermédiaire ou l'"espace économique européen"*, soit les douze et les six, le *cercle extérieur*, comprenant les Etats occidentaux et les Etats de l'Est.

## B. De la Suisse

### a) *En rétrospective :*

Au cours de la 2e guerre mondiale, les Autorités fédérales étaient conscientes de la nécessité d'"ébaucher une politique suisse d'après-guerre" et envisageaient l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à l'organisation qui serait appelée à relever la Suisse de ses ruines.

Aussi bien le Conseil fédéral, à l'initiative lucide et courageuse du Chef du Département politique, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, avait-il décidé d'apporter le concours de la Suisse au **Plan de reconstruction européenne** - Plan Marshall - et d'adhérer à la première organisation permanente de coopération économique (OECE), en dépit du refus de l'Union soviétique et des Etats de l'Est d'y prendre part (1947-1948).

Durant l'**étape 1947-1951**, la collaboration suisse à l'oeuvre de reconstruction s'est développée en la forme d'une coopération permanente et étroite de la Confédération suisse, "prête qu'elle était à collaborer, sur un pied d'égalité avec les autres Etats européens à l'établissement de ce plan de relèvement économique, qui permettrait à l'Europe de réaffirmer, dans le domaine économique, une solidarité rompue en suite de la dernière guerre"<sup>1</sup>.

En bref, ce premier type de collaboration économique régionale et permanente, fonctionnant entre Etats européens, ex-belligérants ou neutres, aux situations économiques fort différentes, aux objectifs souvent divergents, a réalisé dans les délais impartis la reconstruction du continent, le rétablissement progressif de la liberté des échanges de produits et de services, de la convertibilité des monnaies, de son ouverture au commerce mondial. Il a forgé les conditions du retour à la prospérité économique et au progrès social.

Puis, ce furent dans les années 1950 le lancement de l'idée d'un "marché commun" et la naissance de la **Communauté économique européenne** en 1957<sup>2</sup>, dont le double but était de créer un **marché unique libre européen**, délivré de toutes entraves aux

---

<sup>1</sup> Selon la position prise par le Conseil fédéral, le 27 juin 1947, à l'initiative du Conseiller fédéral Max Petitpierre.

<sup>2</sup> France, République fédérale allemande, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg.



échanges de marchandises et de services et de réaliser finalement une **union politique** liant les six Etats fondateurs.

En présence de ces décisions et faute d'entente entre les Etats anciennement associés à la reconstruction du continent, les Etats européens, autres que les fondateurs de la CE, dont la Grande-Bretagne, la Suisse, la Suède et l'Autriche, créèrent le 4 janvier 1960 l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Il s'est agi pour ces Pays, pour la Suisse, qui possède les échanges les plus intenses avec les Etats de la CE, à la fois, de se défendre contre des traitements discriminatoires redoutés de la part de la CE et de réaliser, à leur tour, un espace économique libéré, dit de **libre-échange**, sans recourir à une **union douanière** et sans vouloir tendre à une union politique, deux objectifs voulus par la CE.

La Suisse ne manqua pas dans la suite de multiplier ses efforts afin de remédier aux conséquences dommageables de la division de l'Europe économique en deux groupes en concluant, au nombre de plusieurs conventions, l'**accord de libre-échange** en 1972, créant une zone de libre échange pour les produits industriels - à l'exclusion de l'agriculture - avec la Communauté, ses Etats membres.

*b) Le paradoxe suisse :*

Il n'est pas superflu de consacrer quelques réflexions au paradoxe que présentent quotidiennement les relations économiques Suisse/Communauté européenne.

On peut, sans exagérer, en analysant les relations de la Suisse avec la Communauté européenne, dire que notre Pays et l'Organisation de Bruxelles ont fait oeuvre de pionnier. C'est ainsi qu'ils sont liés aujourd'hui par quelque 130 accords principalement bilatéraux, portant sur les domaines les plus différents, tels les accords de coopération dans la recherche scientifique et la technique, le récent accord concernant la libéralisation en matière d'établissement pour les sociétés d'assurances non-vie, accords comportant, selon leur objet, des mesures de coopération, de libéralisation des échanges, des procédures de consultation.

Si les buts, que la Communauté européenne s'est assignés, soit la réalisation, en étape finale, d'une union politique européenne liée, selon nombre des responsables européens, à une politique commune de sécurité ne pouvaient être les nôtres, en raison de l'interprétation généralement donnée à notre statut de neutralité, et si les structures de la Communauté, les pouvoirs supranationaux dont elle est dotée étaient considérés comme ne pouvant nous convenir en raison des caractéristiques fondamentales de la Suisse - démocratie directe et structures fédérales -, il n'en demeure pas moins qu'il existe une communauté d'intérêt, un degré d'interdépendance, une intensité de relations, d'échanges qui font de la Suisse, sinon en droit, mais dans le concret, le Pays le plus "intégré" des Etats européens, membres ou non de la Communauté européenne.

C'est là une situation paradoxale, à laquelle nous nous sommes accoutumés jusqu'ici sans difficulté et sans dommage.

Néanmoins, elle ne peut, à la longue et à elle seule, conduire à un règlement fondamental et global de nos relations, embrassant progressivement de multiples activités en plus des activités économiques, avec la CE et les Etats qu'elle groupe en son sein<sup>1</sup>.

c) *L'acte unique de la CE*

Avec l'acte unique, a commencé une nouvelle phase du processus d'intégration économique et politique de l'Europe communautaire, entraînant une orientation nouvelle et rapide des relations entre la CE, ses Etats membres et les Etats membres de l'AELE. La résolution de Luxembourg (1984), déjà mentionnée et "son suivi" nous avaient convenu du fait de leurs objectifs, de leurs méthodes de négociations, de leur rythme<sup>2</sup>.

En revanche, l'approche multilatérale, globale et institutionnelle, préconisée par le Président Delors - 1989 - sorte de **troisième voie**, située entre l'adhésion et la non-adhésion n'a pas manqué de nous surprendre par sa soudaineté et son imprévu.

On ne peut donc plus ignorer, en raison du changement des objectifs impartis aux pourparlers CE/AELE le nombre, la complexité des questions, ni sous-estimer les problèmes souvent épineux que cette troisième voie nous pose, qu'il s'agisse de l'agriculture, de la liberté de circulation des personnes, de la liberté d'établissement et d'exercice des carrières libérales et des activités professionnelles, des règles anti-cartellaires, des problèmes de transports routiers, ferroviaires, aériens, de l'équivalence des titres universitaires et diplômes professionnels, de l'environnement, exemples combien illustratifs de notre degré d'interdépendance et de solidarité obligée.

Toutes questions auxquelles viendront s'ajouter les problèmes institutionnels, dont nous devons tenir compte tout en sauvegardant, dans **leur fondement essentiel**, les constantes suisses, la neutralité et la démocratie directe et fédérale.

Aux mesures de restructuration, que l'économie suisse - industrielle et de service - est en voie de prendre, à l'amélioration de sa capacité concurrentielle à laquelle elle doit vouer en priorité tous ses efforts et ses moyens, doivent correspondre **des mesures d'accompagnement des Autorités fédérales et cantonales**, destinées à offrir à l'économie de notre Pays les conditions-cadres les plus favorables à de telles mutations, en particulier nos régimes fiscaux. La préparation de notre économie à la compétition extérieure croissante, résultat de la création du "marché unique", de la mondialisation des rapports économiques, des applications nombreuses et diverses d'une technologie en perpétuel renouvellement, doit aller de pair avec les adaptations, non moins nécessaires, de nombre de nos structures publiques, gouvernementales, fédérales et cantonales, de nos méthodes d'administration.

---

<sup>1</sup> En 1988, 56% de la production suisse trouve ses débouchés dans la CE, 71% de ses importations en proviennent. En 1987, 50% de nos investissements ont été dans la CE. La Suisse est un important employeur de ressortissants des Etats de la CE et un créateur d'un chiffre élevé de postes de travail au sein de la CE par les sièges d'activité qu'y ont ouverts les firmes suisses. 80% des touristes suisses, qui se rendent à l'étranger pour leurs vacances, préfèrent les Etats membres de la CE.

<sup>2</sup> Approche pragmatique et bilatérale qui nous était familière.

Bien que le temps ne nous permette pas de l'expliciter, nous voulons souligner le rôle que **les régions transfrontalières** suisses seront en mesure de jouer dans le règlement futur des rapports de la Suisse avec la Communauté. Une disposition de nature déclarative, qui reconnaîtrait l'existence et le rôle bénéfique des régions transfrontalières, mériterait de figurer dans le futur accord multilatéral créant l'"espace économique européen".

d) *Quelques problèmes posés à la Suisse par le projet d'espace économique européen et des opportunités qu'il pourrait offrir*

1) *Des problèmes :*

Il ne saurait être question ici ni d'en établir une liste exhaustive, ni a fortiori de les analyser. Qu'il suffise d'en mentionner quelques-uns pour caractériser l'ampleur et la diversité de l'échéance européenne. Pour nombre de ces problèmes, nous devons nous rendre compte qu'ils nous seront posés avec ou sans la création de l'"espace économique européen", tôt ou tard, sous les effets des mutations politico-économiques mondiales et européennes<sup>1</sup>. Il importe donc d'y réfléchir et de leur trouver, de notre propre chef, de progressives solutions sur le plan interne, afin de ne pas nous trouver conduits ou contraints à adopter celles de l'extérieur sans avoir pu préalablement exercer les influences sur leur contenu et leur procédure d'application.

Si notre Pays et ses négociateurs ont su faire montre d'initiative, d'ingéniosité dans la recherche et la découverte de solutions satisfaisantes en matière de **règles d'origine**<sup>2</sup>, on ne saurait trouver pareil intérêt lorsqu'il s'agit de considérer la politique de la concurrence, les moyens de rapprocher les systèmes en vigueur au sein de la Communauté et en Suisse, leurs méthodes d'application et de contrôle dans le cadre de l'EEE projeté.

La libération escomptée des **mouvements des capitaux** entraînera logiquement la nécessité d'instituer des consultations intergouvernementales et entre Banques centrales en matière de politique économique et monétaire. La Suisse, toujours soucieuse de la stabilité économique, et son économie non seulement auraient un intérêt à participer, multilatéralement ou bilatéralement selon le sort des négociations AELE/CE, à un tel mécanisme, mais elles pourraient contribuer à son efficacité.

Dans le cadre **des services et de leurs échanges**, à l'essor desquels notre économie a toujours attaché un grand prix, nous aurons à nous adapter aux règles communes qui les concerneraient à l'avenir. C'est ainsi que le régime *suisse des télécommunications*<sup>3</sup> devra subir les modifications nécessaires sous réserve de réciprocité.

---

<sup>1</sup> Ce serait faire une erreur de jugement que de supposer que nous serions en mesure à l'avenir de les prendre en considération à notre gré, au "compte-gouttes".

<sup>2</sup> Cette question nous intéresse au premier chef.

<sup>3</sup> Si l'institution du monopole des PTT, selon la nouvelle loi fédérale, n'est pas aujourd'hui contestée, l'étendue de ses applications fait et fera l'objet des directives de la Communauté européenne.

Sur le plan **audio-visuel**, qui nous concerne au premier chef en tant que Pays pluri-culturel, et qui se développe au rythme accéléré en matière technique et de programme, nous devons nous préoccuper de la future et nécessaire élaboration d'un régime applicable à l'ensemble des 18 Pays<sup>1</sup>.

S'il est un domaine qui, à la fois, exige une prise en considération globale -route, fer, air - et qui constitue une condition essentielle d'une politique suisse de participation à l'intégration européenne, aux niveaux des pouvoirs publics fédéraux, de la Régie fédérale - les CFF -, des pouvoirs cantonaux de l'économie, c'est bien celui *des voies et moyens de communication*.

Cette exigence s'impose d'autant plus à la réflexion et à la décision des institutions et organisations compétentes, s'agissant du fer, que les problèmes des transports modernes des personnes et des marchandises ne sont plus seulement posés sur le plan national<sup>2</sup>, mais bien aussi et toujours davantage sur le plan européen - réseau européen des lignes ferroviaires à grande vitesse, dont l'adoption par le Conseil des Ministres de la CE est prévue pour la fin de la présente année -, comme cela était au reste le cas avant les deux guerres mondiales de 1914-1918 et de 1939-1945<sup>3</sup>.

C'est là donc l'une des échéances les plus importantes que l'intégration européenne pose à la Suisse. L'un des défis les plus massifs que notre Pays, pleinement conscient de sa position géographique et des responsabilités qui en résultent pour lui, aura à relever dans les vingt prochaines années. Nous en sommes tardivement redevenus conscients en raison de l'obstination, que nous avons manifestée jusqu'à une date récente, à sous-estimer, voire à ignorer l'ampleur et la diversité des conséquences de l'intégration européenne - "marché unique" demain, union économique et monétaire après demain - sur l'avenir d'un Pays tiers, tel la Suisse<sup>4</sup>.

La Suisse devra donc réaliser dans les années de la fin du XXe siècle et les dix premières années du XXIe siècle, si elle veut poursuivre une politique ferroviaire con-

---

<sup>1</sup> Coexistent présentement la convention du Conseil de l'Europe et les directives de la Communauté européenne.

<sup>2</sup> Le programme Rail 2000 et les nouvelles traversées ferroviaires alpines du Gothard et du Loetschberg-Simplon, proposés par le Conseil fédéral aux Chambres fédérales aux termes de son Message, de mai 1990.

<sup>3</sup> La Communauté européenne y joue un rôle de plus en plus actif en collaboration avec les Régies nationales. Elle a constitué à cet effet un comité, réunissant les sociétés nationales de chemins de fer des États membres, ainsi que celles de l'Autriche et de la Suisse. Les CFF y sont représentés par Monsieur Claude Roux, membre de la direction générale.

<sup>4</sup> Nous en relevons la preuve, d'une part, dans le fait que les administrations ferroviaires suisses - CFF et Office fédéral des transports - ont entrepris au cours des années soixante et septante des "efforts intensifs" et des "travaux préparatoires" d'une nouvelle traversée alpine - voir Message du Conseil fédéral sur la construction de la ligne ferroviaire à travers les Alpes (avec son projet d'arrêté sur le transit alpin), que, d'autre part, les Chambres fédérales à la demande du Conseil fédéral ont décidé en 1983 de surseoir à toute décision, alors que les transports de marchandises entre le Nord de l'Europe et l'Italie sextuplaient durant les trente ans qui ont suivi la signature du Traité de Rome (1957), pour finalement reprendre le projet en 1980 et le présenter aux Chambres fédérales en 1990.



forme à ses intérêts vitaux<sup>1</sup> et aux objectifs de l'intégration économique européenne, le programme de Rail 2000, les nouvelles traversées alpines - Gothard et Loetschberg, y compris l'adaptation de leurs lignes d'acheminement - et la jonction rationnelle du réseau fédéral au réseau européen des lignes ferroviaires à grande vitesse<sup>2</sup>.

S'il y a une quasi identité quant aux objectifs, sinon toujours dans les modalités d'application, entre la CE et les Etats de l'AELE en matière de liberté des échanges de marchandises, des services et de capitaux, **la liberté de circulation et d'établissement des personnes** représente un important écueil dans les négociations AELE/CE, notamment dans les rapports avec la Suisse. Notre Pays n'est pas, on le sait, en mesure d'adopter les règles de la CE, prévoyant la libre circulation des travailleurs et des personnes exerçant une activité indépendante, ainsi que la liberté d'établissement<sup>3</sup>.

Il faut souhaiter néanmoins que des solutions transitionnelles puissent être trouvées, en particulier, grâce à une amélioration multilatérale du statut des travailleurs ressortissants des Etats membres de la CE.

Il est un aspect de ce problème qui retiendra l'attention des Autorités fédérales, c'est la répercussion que pourra avoir la solution du problème de la circulation des personnes, de leur régime de sécurité sur **le traitement des Suisses résidant dans les Etats membres de la CE**. En effet, l'accès au régime futur de l'"espace économique européen" leur sera reconnu en fonction du principe de la réciprocité<sup>4</sup>.

**L'accès à la formation professionnelle et la reconnaissance des titres et des diplômes**, représentent des conditions essentielles à la liberté de circulation des personnes et de leur établissement. Fondées qu'elles seront sur le principe de réciprocité, elles ne seront applicables aux ressortissants suisses que dans la mesure où nous pouvons assurer aux ressortissants des Etats de la CE, le bénéfice des mêmes droits. A défaut de pouvoir réaliser dans les prochaines années entre les Cantons suisses un "marché unique" de la

---

<sup>1</sup> Au moment où les Chambres fédérales sont saisies du programme des traversées ferroviaires alpines et appelées à prendre une importante décision à leur sujet, il n'est pas inutile de rappeler que la Suisse de nos prédécesseurs de la fin du XIXe et du début du XXe siècles - dépourvue qu'elle était d'un marché financier -, a pu assurer son indépendance et la maîtrise des communications Nord-Sud par la construction en quelque trente ans du St-Gothard, du Simplon et du Loetschberg.

<sup>2</sup> Ce sont, avec le réseau en pleine expansion des TGV français, la liaison du réseau suisse avec le TGV Rhin-Rhône projeté pour la Suisse romande par une nouvelle ligne Mâcon-Bourg-en-Bresse-Genève et par la modernisation des "traversées jurassiennes" (Frasne-Vallorbe-Lausanne et Frasne-Pontarlier-Neuchâtel-Berne), pour le Nord-Est de la Suisse par la prolongation du TGV sur Bâle et Zurich, avec IC allemands en voie de démarrage, avec les Direttissima italiens, lorsqu'ils seront décidés.

<sup>3</sup> La position des négociateurs suisses est dotée d'arguments sérieux et s'appuie sur des éléments concrets, tels, d'une part, l'effectif inégalé de travailleurs, originaires des Etats membres de la CE, d'autre part, l'importance de la population étrangère résidante, qui dépasse un million de personnes (selon le Département fédéral de Justice et Police, statistique des étrangers à fin avril 1990).

<sup>4</sup> Voir à ce sujet le rapport, intitulé : "L'Europe de demain et les Suisses à l'étranger", du Groupe de travail "Europe" - présidé par Monsieur René Retornaz, ancien Président central de la Nouvelle Société Helvétique - du Conseil des Suisses à l'étranger.

formation, des titres et des diplômes, nous ne serons pas en mesure d'offrir la réciprocité à nos partenaires.

Par conséquent, les citoyens suisses, résidant en Suisse ou dans la Communauté, seraient discriminés, nos Hautes Ecoles, nos Ecoles techniques supérieures (ETS) écartées des échanges de prestations<sup>1</sup> de toute nature que la Communauté européenne et ses Etats membres développent avec succès.

La Suisse - milieux scientifiques, pouvoirs publics, économie - a été l'un des premiers pays tiers à la Communauté à avoir apporté sa contribution active **aux activités scientifiques de la Communauté européenne**<sup>2</sup>.

Il s'est agi tout d'abord de COST, puis des programmes ambitieux de recherche pré-concurrentielle, dont la CE a pris l'initiative et qui ont réuni pour la première fois en Europe, dans un cadre international tout au long du processus de conception du projet, de son organisation, de la fructification de ses résultats les pouvoirs publics des Etats membres, la CE comme telle, les participants de l'économie privée, les acteurs-chercheurs des Hautes Ecoles.

Ouverts aux Pays tiers, la Suisse a pris part à plusieurs de ces programmes, tels "Esprit II" (technologie informatique), à raison de 17 projets, "Race" (télécommunications) pour 10 projets, "Brite-Euram" (technique de fabrication et science des matériaux).

Compte tenu de l'importance croissante que la coopération scientifique européenne est appelée à prendre à l'avenir pour répondre à la concurrence des Etats-Unis et du Sud-Est de l'Asie, la Suisse, à son tour, doit être en mesure, pour assurer et développer sa compétitivité, donc sa capacité d'innovation, d'améliorer les conditions de sa participation aux programmes européens<sup>3</sup>.

Elles sont au nombre de deux :

- En premier lieu, dans les rapports CE/AELE, les Etats tiers doivent être en mesure de coopérer complètement aux programmes scientifiques de la CE, non seulement à leur réalisation, mais aussi dans l'avenir à leur conception, à leur sélection<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'exposé de Christian Risch au colloque de Lenzbourg (1989), intitulé "Ausbildung von Studien und Berufabschlüssen, im EG 1992, und Auslandschweizer".

<sup>2</sup> Sans omettre les activités scientifiques d'autres organisations européennes, telles le CERN, ESA, Eurêka, Euratom.

<sup>3</sup> C'est dans 35 des 300 projets d'Eurêka que des partenaires suisses apportent leurs concours scientifiques et techniques, pour un montant de 85 millions de francs, dont 15 alloués par la Confédération (voir Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique, rapport d'activité 1988-1989).

<sup>4</sup> En guise de contre-prestation, la Communauté ne manquerait pas de demander aux pays tiers une quote-part à la converture des frais généraux afférents aux activités scientifiques de la CE.



- En second lieu, il importe d'améliorer les conditions de financement des participations des firmes privées suisses aux projets de coopération scientifique par un appui accru de la Confédération<sup>1</sup>.

Si, malgré l'importance politique, économique et sociale que revêtent l'agriculture suisse et son avenir, nous ne lui consacrons pas les commentaires qu'elle mérite vis-à-vis des autres branches de notre économie, c'est principalement parce qu'elle est l'un des objets principaux de la négociation multilatérale du GATT (Uruguay round), concomitante à celle de l'"espace économique européen".

Nous voulons néanmoins exprimer l'intérêt que nous portons et l'estime que nous avons à l'égard des efforts des dirigeants de l'agriculture suisse, de nos négociateurs officiels pour assurer à notre agriculture son existence et lui faciliter, dans le même temps et à cet effet, les mutations qu'implique le cours irréversible de l'économie.

La sauvegarde de l'environnement est promue au premier rang des objectifs de la coopération internationale, notamment de l'intégration politique, économique et sociale du continent européen, à l'occident, comme à l'Est et dans leurs rapports. La Suisse, l'un des premiers pays européens à avoir été conscient du caractère essentiel de cette protection, au sein de sa population comme au niveau de ses Autorités, a déjà apporté et apportera une contribution qualifiée et appréciée à cette entraide européenne par excellence<sup>2</sup>.

## 2) *Des opportunités :*

Aux problèmes que font émerger la négociation et la conclusion de l'"espace économique européen", aux défis qu'elle suscite aux branches de notre économie, aux dilemmes qu'elle pose aux Autorités fédérales, cantonales, au peuple souverain quant à leurs institutions constitutionnelles, aux méthodes de fonctionnement correspondent évidemment des avantages, des opportunités. Il s'agit d'évaluer concurremment les uns et les autres avec la même mesure.

Il ne me paraît pas nécessaire de rappeler ici ce que nous vaudrait en avantages l'"espace économique européen", l'effacement quasi complet des frontières, nées de la division de l'Europe économique, issue de l'échec de la négociation de la "grande zone de libre-échange" (1956-1958), abaissées grâce à l'accord de libre-échange de la Suisse avec la CE et ses Etats membres (1972).

En revanche, il importe de déceler, d'apprécier les opportunités que peuvent offrir à la Suisse la mise en vigueur de l'"espace économique européen", les nécessaires et pro-

---

<sup>1</sup> Il s'agit pour une entreprise d'un Pays non adhérent de réduire le surplus de financement qu'il devra acquitter par rapport à son concurrent de la CE. Voir le rapport de la Commission pour l'encouragement à la recherche scientifique (CERS). Voir aussi le document "Für eine konkurrenzfähige Forschungspolitik der neunzigsten Jahre". Thesen und Vorschläge der Maschinenindustrie (VSM) zur Schw. Forschungs- und Bildungspolitik, en particulier Anhang A. Internationaler Vergleich.

<sup>2</sup> Il faut mentionner à cet égard les initiatives prises par le Conseiller fédéral Cotti, Chef du Département fédéral de l'Intérieur.

ables réformes de structures de la Communauté européenne qu'entraîneraient, tout à la fois, la multiplication de ses tâches et de ses responsabilités, communautaires et européennes, la participation accrue des Etats, de leurs régions, de leurs institutions représentatives aux mécanismes de décision, la décentralisation des compétences.

Elle ne pourra embrasser, assumer les tâches croissantes et diverses, inhérentes à l'extension matérielle et géographique des rapports internationaux sur le plan européen - économie, politique monétaire, politique étrangère/sécurité militaire, social, environnement -, dans le cadre de ses structures actuelles et sur la base d'accords unanimes et synchronisés. Elle ne pourra approfondir ses objectifs d'intégration à Douze et mettre en oeuvre ses projets d'accords avec les Pays de l'Est sans pratiquer, dans le même temps, une politique d'ouverture à leur égard, telle que le Traité de Rome l'a prévu à ses articles 237 et 238.

C'est bien à un système représenté **par des cercles concentriques** - groupant les diverses catégories de Pays européens -, agissant selon des rythmes d'intégration différents, qu'il faudra, tôt ou tard, recourir pour, d'une part, sauvegarder l'identité, la dureté du "noyau" et, d'autre part, permettre, faciliter la projection d'une intégration - plus ou moins approfondie - au plus grand nombre de Pays européens souscrivant à des objectifs généraux communs - régime démocratique, économie de marché -, tels que les Etats membres de l'AELE, les Etats de l'Est à l'avenir.

A défaut de telles orientations, la Communauté aurait le choix entre les deux solutions extrêmes, toutes deux dommageables du point de vue européen, soit la dilution de la Communauté, soit le repliement de la CE sur elle-même équivalant à une renonciation de l'une de ses vocations, celle d'être le ou l'un des moteurs de la coopération/intégration économique dans l'ensemble de l'Europe.

De telles structures concentriques interétatiques, tel l'"espace économique européen" permettraient le règlement des difficultés importantes, inhérentes à un statut constitutionnel ou à un statut de politique étrangère (neutralité).

Une autre observation s'impose, celle d'un phénomène qui ne manquera pas d'exercer son influence à l'avenir sur les structures et les méthodes de fonctionnement de la Communauté européenne, le **phénomène fédéraliste**. L'évolution fédéraliste a pris une ampleur, une importance en tant que conception, notion de la vie en société en Europe depuis quelque cinquante ans<sup>1</sup>. Qu'en est-il alors de la Communauté européenne ?

Avec l'accomplissement du marché unique au 31 décembre 1992, l'achèvement des premières étapes d'une union économique et monétaire, la Communauté a décidé de

---

<sup>1</sup> N'est-il pas frappant de voir plusieurs Etats européens, ébranlés sur leurs fondements mêmes par une guerre civile ou en voie de prendre leurs équilibres nationaux pour des raisons diverses - linguistiques, etc. etc - ou, survivant aux catastrophes de la guerre et renaissant à une vie nationale, adopter des institutions constitutionnelles fédérales ? Mentionnons la Belgique, l'Espagne, la République fédérale allemande, la République démocratique allemande à la veille de la réunification rétablissant ses Laender, l'Autriche restaurée dans sa souveraineté, l'Italie avec son réseau de régions dotées d'un statut d'autonomie, la République fédérative tchèque et slovaque à la recherche d'un régime de fédération ou de confédération.

s'atteler à la réalisation de ce qu'elle appelle une union politique et, du même coup, de procéder à la révision de ses structures fondamentales. Sera-ce, selon les uns, une communauté européenne, du type confédéral, voire du type fédéral ? Sera-ce, pour d'autres, l'intention de donner à la CE les moyens d'avoir une politique étrangère, d'améliorer sa capacité de décision (Handlungsfähigkeit) ?

Cela étant, il semble que la Communauté, passant de la période de création, de gestation requérant des méthodes et des attributions supranationales à une période de gestion, devrait à l'avenir rechercher les moyens de remédier au "déficit démocratique"<sup>1</sup>, de réviser ses méthodes centralisatrices, d'observer dans les relations Etats nationaux/Communauté le principe de subsidiarité<sup>2</sup> de la Communauté par rapport aux Etats nationaux, principe agréé, mais jusqu'ici guère appliqué. Quoi qu'il en soit, nous notons des prises de position fédéralistes à l'égard de la Communauté chez des Etats membres et des tendances fédéralistes au sein de la Communauté<sup>3</sup>. De telles évolutions, si elles s'affirment, ne pourraient que faciliter à l'avenir la recherche de solutions de participation - association ou adhésion - de Pays tiers, tel la Suisse.

#### **IV. LES ETATS DE L'"EUROPE DE L'EST" : DU BOULEVERSEMENT AUX MUTATIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES**

##### **A. Généralités**

Avant toute chose, efforçons-nous de mesurer l'ampleur, la complexité, la novation, l'inédit que représentent les événements européens que nous avons vécus, que nous vivons, les chances et les défis qu'ils vont engendrer pour tous les Européens.

Deux caractéristiques me paraissent en mesurer l'importance, l'innovation, les chances et les défis qu'ils nous apportent :

##### **La première caractéristique :**

Le Congrès de Vienne de 1815 a été, dans le cours de l'histoire, la dernière paix réalisée par consentement mutuel, il est vrai dans une Europe monarchique, non pas une paix imposée par un vainqueur à un vaincu. Depuis lors, l'Europe a été agitée par la série de guerres et de paix imposées, sources de nouveaux conflits.

---

<sup>1</sup> Selon les propositions du Président de la Commission européenne.

<sup>2</sup> Voir, à ce sujet, la proposition de résolution concernant le principe de subsidiarité et l'exposé des motifs de la Commission institutionnelle du Parlement européen, dont le rapporteur est Monsieur Valéry Giscard-d'Estaing, approuvée le 12 juillet 1990 par le Parlement européen.

<sup>3</sup> Telle la Bavière, en RFA. Voir, en particulier, le rapport présenté au sous-groupe "neutralité et aspects institutionnels", intitulé "conséquences sur le fédéralisme suisse d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne", de Olivier Jacot-Guillarmod, Professeur à l'Université de Neuchâtel, aux pages 32-33.

Aujourd'hui, grâce à l'absence de traités de paix - ce que les circonstances de l'époque ont empêché très heureusement de conclure -, avec la prochaine disparition des accords de Potsdam, nous sommes, cette fois-ci, dans une Europe démocratique en vigueur à l'Ouest, en développement, en voie de réalisation en Europe centrale, à l'Est, placés dans un état de situation analogue, où il s'agit d'établir une paix, non plus entre vainqueurs et vaincus, mais entre partenaires, ex-belligérants, basée sur un ordre juridique appelé à leur redevenir commun.

### **La deuxième caractéristique :**

Depuis août 1914, soit le déclenchement de la première guerre mondiale, l'Est (l'URSS et les Etats satellites) et l'Ouest n'ont pas cessé d'être séparés, lors des hostilités comme en temps de non-hostilité. Depuis 1945, à la coupure Est-Ouest est venue s'ajouter celle des Etats de l'Europe centrale et de l'Europe orientale - Roumanie et Bulgarie -.

Aujourd'hui, avec la politique introduite par le Gouvernement soviétique, avec l'émancipation démocratique, économique et militaire des Etats de l'Europe centrale - l'avenir de l'Europe orientale étant encore en suspens -, non seulement les barrières sont tombées, mais encore, et cela étant, force nous est de rebâtir **un ensemble européen** sur des bases démocratiques (droits de l'homme, protection des minorités) et une économie progressivement libérée, d'adopter les principes d'un ordre juridique privé, public intereuropéen et de créer un statut intereuropéen de sécurité, de règlement pacifique des tensions et des conflits.

Dans l'analyse de la situation présente et future des Pays, dénommés à tort depuis la coupure de 1945, Pays de l'Est, dans l'étude des conditions de rétablissement du pluralisme démocratique et de l'économie de marché, du mode de leur rapprochement de l'Ouest, il importe de distinguer avec soin lesdits Pays : la République démocratique allemande (RDA), surgie artificiellement à la suite de la reddition de l'Allemagne hitlérienne et à la veille d'être réunie à la République fédérale allemande, l'Europe centrale, comprenant la République fédérative tchèque et slovaque, la Hongrie, la Yougoslavie, historiquement l'Autriche, l'Europe orientale avec la Roumanie et la Bulgarie, enfin l'URSS, qui, à elle seule, constitue un complexe de problèmes sui generis.

### **B. L'Allemagne de l'Est (RDA)**

A la différence des autres Etats de l'Est, qui sont en mesure de revenir au pluralisme démocratique, de recouvrer leur souveraineté nationale sans incidence profonde sur l'équilibre intra-européen, la réouverture de l'Allemagne de l'Est à l'Allemagne de l'Ouest (RFA), sa réunion à cette dernière, le rétablissement de son unité, ont entraîné logiquement l'abandon des conceptions communes aux Puissances alliées au lendemain de la deuxième guerre mondiale, soit **la division de l'Allemagne**.

Au surplus, les quelque quarante ans qui se sont succédés ont vu naître et se développer l'Allemagne de l'Ouest, liée au monde occidental par ses alliances, par son type de société politique, économique et social et l'Allemagne de l'Est, soumise à l'URSS et ca-



ractérisée par un régime totalitaire et planifié. C'est là que réside la principale difficulté pour les Allemands à résoudre les problèmes de l'unification, pour les Européens en général à les comprendre dans leur complexité matérielle et psychologique.

Sur les plans politiques, inhérents aux deux Allemagnes, aux relations intra-européennes, internationales, la recherche de solutions définitives a réclamé et réclamera des responsables autant d'ouverture d'esprit que de mesure, tant l'on s'est habitué depuis des années à l'Ouest comme à l'Est, à une stabilité artificielle, dénuée, pour une large part, de toute base démocratique, de fondement international et tant le récent bouleversement de cet état de choses a suscité, à la fois, de légitimes espoirs, des préoccupations compréhensibles et d'inédites interrogations.

Rien ne marque et ne marquera plus spectaculairement le passage de la période de l'après-guerre à une nouvelle période, à celle qui, il faut le souligner au nom de toutes nos convictions, sera consacrée à l'établissement d'une paix européenne dotée des garanties nécessaires, que l'ouverture du Mur de Berlin, rien ne souligne davantage la nécessité de reconnaître aux Allemagnes en "retrouvailles" le statut international, auquel elles ont droit, fondé sur leurs volontés démocratiques déclarées et en harmonie avec les principes sanctionnés par l'Acte final d'Helsinki.

Ce sont, en définitive, les solutions démocratiquement agréées en 1990 par les deux Allemagnes du problème de leur unification et les prochains règlements intra-européens et internationaux communs, de la Conférence des 2 + 4 - RFA, RDA, URSS, Royaume-Uni, USA, France -, qui établiront les statuts de paix et de sécurité, auxquels aspirent les Europes de l'Ouest et de l'Est retrouvées<sup>1</sup>.

Il s'agit donc d'assurer l'insertion de **l'ensemble allemand** dans une Europe en voie de se retrouver et de l'appuyer des garanties multilatérales de paix, de sécurité assurant les équilibres européens indispensables<sup>2</sup>. Ce sera chose faite le 3 octobre 1990, le Parlement de la RDA ayant voté l'adhésion de l'Est allemand à la République fédérale, conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale et sur la base de l'accord international des 4 anciennes Puissances occupantes et des deux Allemagnes. Ce sera-là l'une des tâches de la prochaine réunion plénière des 35 Etats signataires de l'Acte final d'Helsinki.

Sur le plan économique, point n'est besoin de rappeler les difficultés matérielles et psychologiques de l'"osmose" économique en cours de la RDA accompagnant la prochaine unification des deux Allemagnes<sup>3</sup> tant la presse les relate quotidiennement.

---

<sup>1</sup> En conclusion à la Conférence européenne au sommet de Strasbourg, des 8 et 9 décembre 1989, les Douze avaient, à la fois, manifesté leur volonté de renforcer "un état de paix dans lequel le peuple allemand retrouvera son unité à travers une libre auto-détermination" et souligné que ce "processus doit se réaliser démocratiquement et pacifiquement dans le respect des accords et traités, ainsi que de tous les principes définis par l'Acte final d'Helsinki, dans un contexte de dialogue et de coopération Est-Ouest". C'est chose faite par la signature de l'accord international, à Moscou, le 12 septembre 1990, entre les deux Allemagnes, l'URSS, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne

<sup>2</sup> Notamment par la reconnaissance de l'intangibilité des frontières, de celle de l'Oder-Neisse.

<sup>3</sup> En dépit de la conclusion du traité d'union monétaire et économique RDA/RFA.

Le paradoxe, en effet, qui était celui de la RDA économique, à savoir d'être un pays à coût de production élevé - sa médiocre productivité - et bon marché à vivre en raison des subventions massives de l'Etat destinées notamment aux produits alimentaires, est en voie de disparaître avec la suppression même de ces aides. La réalité des prix se traduit par le renchérissement, entraînant inévitablement la "spirale dépressive" inhérente à toute transition d'un régime d'économie artificielle et planifiée à un système d'économie de marché.

A son tour, l'"osmose" économique achevée d'une Allemagne unifiée modifiera les équilibres économiques européens contemporains.

Les institutions économiques européennes en activités - CE, AELE, OCDE -, les mécanismes multilatéraux en vigueur permettront sans doute de prévenir celles des conséquences de ces mutations qui pourraient susciter des problèmes.

### **C. Les autres "Etats de l'Est"**

**(Yougoslavie, Pologne, Hongrie, République fédérative tchèque et slovaque, Bulgarie, Roumanie)**

#### **1. Généralités**

Si les mouvements populaires de libération de l'ensemble des Etats satellites ont des origines humaines, politiques, économiques, sociales analogues, si la tolérance ou l'ouverture soviétique à l'égard de ces mouvements a joué un rôle non négligeable, encore que différent quant à son mode d'expression, si l'attitude des Etats ex-satellites dans leurs rapports réciproques en face de tels événements a sans doute exercé une influence stimulante<sup>1</sup>, leur portée, leurs conséquences, visibles ou prévisibles, sont et seront différentes de celles de la libération de l'Allemagne de l'Est, ne serait-ce qu'en raison du problème particulier à cette dernière, celui de son union à l'Allemagne de l'Ouest et de ses effets économiques et politiques internationaux, quelles que soient les formes et les étapes que cette évolution empruntera. L'émancipation définitive de ces Etats, sous réserve de la réforme indispensable du Comecon auquel ils sont encore rattachés, leur renaissance à une vie démocratique dépendent de leur volonté. La libération de ces Pays aura des répercussions généralement analogues, liées certes à des facteurs spécifiques, tant politiques qu'économiques, accompagnées parfois de résurgence d'antagonismes anciens.

L'affirmation des identités nationales pourrait, en effet, si des forces de stabilisation et des mesures de consolidation n'étaient pas prises à temps, conduire à l'émergence de nationalismes, comprimés, "effacés" par les régimes dictatoriaux et le gendarme soviétique, voire même à des convulsions comportant des menaces de nouvelle "balkanisation" de ces Etats.

---

<sup>1</sup> L'ouverture des frontières de la Hongrie aux émigrés de l'Allemagne de l'Est n'a pas manqué d'exercer une influence sur les manifestations de Berlin, de Dresde et de Leipzig.



Il est donc important que les Etats européens occidentaux, avec l'URSS et les Etats-Unis, tous signataires des accords d'Helsinki, exercent une influence modératrice, recommandent le traitement équitable des minorités, en attendent l'élaboration souhaitable d'un statut européen des minorités, qui serait sanctionné par l'Acte d'un Helsinki II et garanti par le recours à une Cour européenne. De telles mesures concrètes préviendraient la renaissance des conflits de frontières, dont cette partie de l'Europe n'a pas cessé d'être le théâtre.

## 2. *L'Europe centrale*

Avec la normalisation de leurs rapports réciproques, dont ils deviennent exclusivement responsables, l'opportunité, l'utilité d'un groupement des Etats ainsi libérés en un "ensemble" selon des formes les plus souples, celui de l'**Europe centrale**<sup>1</sup> mérite d'être pris en considération et étudié par lesdits Etats, conscients de la prépondérance de leurs intérêts communs.

On se souvient que la politique soviétique a consisté, depuis l'avènement du régime communiste dans les Etats de l'Europe centrale et de l'Europe orientale, à les contraindre à s'entendre et à "coopérer" au sein du Pacte de Varsovie et du Comecon, sans jamais tolérer la création spontanée d'ententes régionales entre ces Pays.

L'importance démographique, le poids économique de ces Etats sont loin d'être négligeables si on les rapporte aux données correspondantes de l'Europe occidentale. S'y ajoutent leurs influences politiques et le riche apport de leurs cultures.

Un retour à des échanges libéralisés avec leurs partenaires occidentaux pourrait s'avérer plus aisé si les Etats de l'Europe centrale convenaient d'une approche commune des problèmes extérieurs à résoudre, compte tenu de leurs intérêts spécifiques<sup>2</sup>.

Cette éventualité doit susciter, d'ores et déjà, l'attention des Gouvernements occidentaux, de leurs organisations, recueillir leur appui, mieux que cela a été le cas au lendemain de la première guerre mondiale et de la conclusion des Traités de paix de 1919-1921<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Quelle serait-elle ? Comprendrait-elle la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie ? La Pologne serait-elle partie prenante et quelle serait la position de l'Autriche, membre de l'AELE et candidate à la Communauté européenne ?

<sup>2</sup> Vaclav Havel, Président de la République fédérative tchèque et slovaque, s'exprimant devant le Parlement polonais, le 25 janvier 1990, a déclaré : "L'Europe de l'Ouest est beaucoup plus avancée que nous dans le domaine du processus d'intégration, et si nous devions retourner à l'Europe individuellement, cela prendrait certainement beaucoup plus de temps et serait beaucoup plus compliqué que si nous agissions ensemble".

<sup>3</sup> Pour la première fois depuis la division de l'Europe, les Ministres des Affaires étrangères d'Italie, de Hongrie, d'Autriche et de Yougoslavie se sont retrouvés les 11 et 12 novembre 1989 à Budapest et récemment à nouveau à Vienne pour s'entretenir de l'opportunité et de l'objet d'une future coopération (par exemple, modernisation ou construction de nouveaux axes et moyens de communication), à l'initiative du Ministre italien des Affaires étrangères, originaire de Trieste.

L'Europe centrale, disloquée à la chute de l'Empire austro-hongrois, a été, on s'en souvient, malheureusement le théâtre des ambitions des grandes puissances européennes d'alors. Ces rivalités ont réduit à néant toutes les tentatives qui avaient été entreprises en vue de porter remède à la disparition de l'Empire.

Aujourd'hui et demain, les Etats de l'Europe centrale doivent être en mesure de bénéficier des appuis concertés des occidentaux; ils doivent être mis en état de participer progressivement aux organisations politiques, réunissant aujourd'hui l'ensemble des pays démocratiques de l'Europe occidentale, tel le Conseil de l'Europe, de s'associer aux institutions économiques en activité, la Communauté européenne et l'Association européenne de libre-échange, au futur "espace économique européen", qui réunirait les dix-huit Etats de l'Europe de l'Ouest.

Une telle orientation est non seulement souhaitable, voire nécessaire, elle est, de plus, réaliste, car elle s'inscrirait dans le climat économique de l'Europe occidentale contrastant avec le chaos économique de la période de l'entre-deux-guerres (1919-1939).

Il faut souhaiter que les hommes politiques des Etats de l'Europe centrale, se libérant des souvenirs détestables que leur laissent légitimement les ententes imposées par le régime et la politique staliniens, conviennent en temps opportun de définir librement le cadre multilatéral et régional de leur coopération, condition de stabilité de l'Europe centrale, facteur d'équilibre de l'Europe prise dans son ensemble.

Consciente de son intérêt, comme de la valeur des cultures de ces régions européennes, l'Europe occidentale sera bien inspirée de réserver le meilleur accueil à une telle initiative des Etats de l'Europe centrale.

### 3. *L'analyse économique en survol*

Il saute aux yeux que les situations économiques des Pays, ex-satellites, au sortir des quarante ans de régime communiste et d'intégration au système économique contraignant du Comecon, présentent les mêmes tares. Néanmoins, la gravité de leurs situations économiques respectives diffère considérablement si nous analysons les situations de la Yougoslavie, de la Pologne, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie<sup>1</sup>.

Les conditions de remise en état des appareils de production industrielle, de la distribution, de l'agriculture seront à leur tour très diverses, exigeront des délais différents. Elles consisteront, soit dans la restauration ab ovo de ces infrastructures, soit dans l'amélioration substantielle de leur efficacité par leur libération des "verrous" étatiques, monopolistiques, selon qu'il s'agira, par exemple, de la Pologne ou de la Hongrie ou de la Tchécoslovaquie.

---

<sup>1</sup> C'est ainsi que la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne, quoique endettées plus ou moins lourdement, sont en mesure de faire redémarrer leur économie transformée, la Roumanie, elle, grevée d'une dette relativement légère de un milliard de dollars, présente une économie ravagée sous l'effet du stalinisme le plus dur et le plus stérilisant qu'aient vécu les Etats de l'Est.

Aussi bien sera-t-on conduit progressivement à édifier, d'un commun accord entre les organisations économiques de l'Europe de l'Ouest, riches de leurs expériences et des résultats de leur coopération et les Etats de l'Est, un cadre multilatéral, mettant en oeuvre un régime multilatéral d'échange de produits et de services courants, lié à un système de paiements multilatéral adéquat. La réintroduction de telles relations économiques et financières ne se réalisera pas sans un volant de crédits, sans des organes qui les géreront.

Les cadences de normalisation des échanges extérieurs seront adaptées aux situations respectives, aux progrès de leur assainissement, aux niveaux de leur consolidation, l'objectif final et commun étant et demeurant le rétablissement des relations économiques multilatérales et libérées. Les expériences accumulées, lors de la reconstruction physique de l'Europe occidentale et la libération de ses échanges et des paiements y afférents - avec l'aide américaine et le concours technique de la Banque des Règlements Internationaux (BRI, à Bâle) -, dès 1948 et jusqu'aux années 1950 et leurs résultats positifs et convaincants méritent d'être étudiés en vue d'en tirer des enseignements, propres à être appliqués, avec les transpositions nécessaires, aux relations économiques de l'Europe occidentale avec les Etats de l'Est.

Les institutions de l'Europe de l'Ouest les mieux préparées à participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un tel plan d'action, sont l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Communauté européenne, associées dans une action commune, comme le Conseil de l'Europe a pris l'initiative d'être un "centre d'accueil" sur le plan politique en juillet 1989, en attendant d'en devenir le partenaire<sup>1</sup>.

Dans le temps même, où les liens avec le Comecon devront être progressivement relâchés, où les actions de sauvetage sont et seront déclenchées, collectivement par la Communauté, les Etats membres de l'AELE, des Etats non européens, tels les Etats-Unis, réunis au sein du "**Groupe des 24**"<sup>2</sup>, et par des Etats individuellement, au moment où les premières mesures de stabilisation ou d'assainissement seront lancées par les Institutions mondiales, tel le Fonds monétaire international, s'imposeront l'élaboration d'opérations financières à des fins de modernisation des équipements publics et industriels par la Banque européenne et par la nouvelle Agence européenne pour les investissements dans les Pays de l'Est<sup>3</sup>, et le montage d'un système des échanges et des paiements courants multilatéraux.

---

<sup>1</sup> Il conviendra de statuer sur le rôle futur de la Commission pour l'Europe de l'ONU (Genève) en considération du rapprochement Est/Ouest.

<sup>2</sup> Constitué conformément à la résolution prise par la Conférence au sommet des Etats industriels, à Paris (juillet) et par la voie d'un mandat confié à la Communauté européenne.

<sup>3</sup> Créée par la décision de la conférence au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la CE, à Strasbourg, les 8 et 9 décembre 1989. N'aurait-on pas pu créer une institution, couvrant partiellement les risques aux investissements dans les Pays de l'Est, allégeant ainsi partiellement les engagements financiers des Institutions intergouvernementales ?

#### 4. *L'Union soviétique*

Tandis que la Chine populaire, au cours des vingt dernières années, a amorcé une libéralisation de son économie, a accueilli des firmes étrangères en acceptant leur coopération avec les entreprises chinoises, qu'elle est en voie de disposer de cadres techniques qualifiés et en nombre favorisant ainsi les pénétrations industrielles japonaises, sud-coréennes tout en se refusant à des mutations politiques correspondantes - situation explosive, qui a conduit aux événements de 1989 -, l'URSS gorbatschévienne a fait un choix contraire, préférant l'action politique en lançant le processus, combien difficile et fragile, de démobilisation du régime communiste dans sa dureté stalinienne et sa centralisation absolue, ne prenant pas en sérieuse considération la gravité de la situation économique et l'urgence d'y porter remède.

Aujourd'hui, l'URSS étant à mi-chemin dans l'évolution politique, qu'elle a amorcée et qui devrait la conduire à un certain degré de pluralisme et de fédéralisme et non accompagnée de mesures économiques de libéralisation économique, se trouve dans une situation économique empirée à maints égards et ne présentant pas d'indices sérieux d'amélioration pour l'instant. C'est là aussi une situation explosive, qui risque, en raison d'un mécontentement général et à défaut, dans un proche avenir, de la définition et de la mise en oeuvre de réformes avec la coopération du monde occidental, de compromettre l'évolution politique gorbatschévienne.

Aussi bien les deux questions suivantes se posent-elles :

- Les dirigeants soviétiques sont-ils convaincus, idéologiquement et matériellement, de la nécessité de libérer l'économie soviétique des contraintes de la centralisation et de la planification économique de l'ancien régime et de l'urgence de mettre en vigueur le programme de libéralisation des facteurs de production et de distribution ?
- Les institutions soviétiques, mises en place par le Président Gorbatschev et les hommes qui les dirigent se sentent-ils assez puissants, avec le concours des forces libérales existantes, pour entreprendre les réformes économiques qui s'imposent en dépit du mécontentement de la population, de son ignorance de l'enjeu et des rejets idéologiques ?

Un proche avenir nous le dira.

Tant l'acuité des problèmes économiques que la constatation du prochain règlement politique et économique de l'Allemagne de l'Est, de la volonté de réforme des nouveaux dirigeants démocratiques de l'Europe centrale, de la Pologne, le danger subséquent d'un certain isolement de l'URSS devraient conduire les responsables soviétiques non seulement à solliciter l'assistance financière des Pays occidentaux - Europe, Amérique du Nord et Japon -, mais à mettre en chantier dans le même temps un programme pluri-annuel de réformes de l'économie soviétique.

Cela étant, il ne serait de l'intérêt, ni de l'URSS, elle-même, ni de ses partenaires occidentaux de convenir d'aides financières à l'Union soviétique, qui ne seraient pas liées

matériellement et chronologiquement au programme de réformes et à ses étapes et qui n'auraient pas, toutes deux, été précédées d'analyses macro-économiques, conduites par les institutions mondiales et régionales compétentes, telles le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'OCDE et la CE.

Saisi des démarches soviétiques, le Groupe des 7 principaux pays industrialisés occidentaux, réuni récemment à Houston, a décidé de faire entreprendre avec le concours des Autorités soviétiques de telles études, qui devraient être achevées pour la fin de l'année. C'est sur la base de telles études et de leurs conclusions en termes d'action que les 7 pays, que les institutions précitées, la Conférence des 24 (Bruxelles) auront à décider du principe et des modalités de leur aide financière à l'URSS, jumelée qu'elle devrait être au programme de réforme agréé par Moscou<sup>1</sup>.

L'importance et la complexité matérielle d'une telle action, son étendue dans le temps requerront sans doute la création d'un organe occidental de coordination des institutions impliquées, coopérant avec les administrations soviétiques désignées à cet effet. En bref, il s'agirait, en cas d'entente soviéto-occidentale, de réaliser l'assainissement<sup>2</sup> et les mutations radicales de l'économie soviétique et, partant, d'assurer sa progressive réinsertion dans le contexte de l'économie mondiale<sup>3</sup>.

## **V. LE RAPPROCHEMENT DES ETATS EUROPEENS DE L'OUEST ET DE L'EST**

### **A. Les instruments du rapprochement**

Il s'agit pour les Etats de l'Europe de l'Ouest et leurs organisations économiques d'examiner quels seront leurs instruments les mieux équipés pour réaliser ce rapprochement, pour préparer les ententes à venir; il faut espérer qu'on le fera avec objectivité, avec la seule ambition d'accomplir le plus efficacement une oeuvre éminemment commune à l'Europe de l'Ouest. L'autorité prise par la Communauté européenne, en Europe comme sur le plan mondial, l'attraction qu'elle exerce en raison de ses réalisations sur les Etats de l'Est, l'efficacité de ses structures ont fait et feront de l'Institution de Bruxelles un organe moteur dans cette action.

Pour apporter à l'oeuvre, qui est commune à l'Europe occidentale et à l'Est, la contribution importante et efficace qu'on attend d'elle, il faut que la Communauté reconnaisse pleinement la nécessité et l'urgence de coordonner, avec les autres organisations

---

<sup>1</sup> La Suisse, lors de la session ministérielle de juillet de la "conférence des 24", a marqué sa préférence en faveur d'un cadre macro-économique et monétaire.

<sup>2</sup> Ce qui paraît être une tâche maîtrisable, si l'on considère le poids de son endettement extérieur, environ le 25% de ses exportations.

<sup>3</sup> Au titre d'exemple, mentionnons qu'il deviendrait, après des décennies de séparation, à nouveau possible de concevoir et de poser les bases d'une économie énergétique de l'ensemble européen, dont l'opportunité, la nécessité ne sont plus à démontrer, confrontés que nous sommes au quatrième "choc pétrolier" (1956-1957, 1974, 1975, 1990).



européennes compétentes et qualifiées, tels l'AELE et ses Etats membres - les actions qui seront déployées dans tous les secteurs d'une coopération économique avec les Etats de l'Est.

Comment imaginer, sans une répartition des tâches entre organisations européennes, que la Communauté européenne puisse dans le même temps achever le marché unique, réaliser les premières étapes d'une union monétaire et économique, poser les bases d'une union politique et jouer, à elle seule, le rôle important qui lui revient dans ses relations avec les Pays de l'Est ?

Il y a lieu de se féliciter de toutes les initiatives qui, jour après jour, sont prises, individuellement ou (et) collectivement par les Etats de l'Europe de l'Ouest pour répondre à l'attente des Etats de l'Est, satisfaisant ainsi à leurs demandes les plus urgentes.

Cependant, étant donné d'une part, le nombre des Pays demandeurs, la diversité de leurs besoins des points de vue quantitatif et de leur urgence, d'autre part, la pluralité des organisations ouest-européennes à vocation politico-économique ou économique, il devient indispensable, les demandes les plus urgentes étant satisfaites, de se poser la question "**qui fait quoi**".

Cette attribution des tâches devra être opérée d'un commun accord entre les organisations et les institutions européennes selon leurs vocations, leurs aptitudes propres en faisant abstraction des préoccupations de prestige, tant les tâches seront complexes et complémentaires, tant elles interféreront les unes et les autres, tant elles exigeront le recours aux institutions, aux experts les plus qualifiés. L'ordonnancement chronologique de ces missions, le prolongement dans le temps de plusieurs d'entre elles recommanderont la mise en place d'un organe de liaison et de coopération international<sup>1</sup>.

## **B. Les perspectives du rapprochement : du rapprochement à la coopération**

Si les prestations de l'Europe occidentale aux Etats de l'Est doivent consister prioritairement en assistance financière de divers types, en appui technique de toute nature, si de telles actions doivent à cette fin mobiliser de la manière la plus rationnelle les instruments dont nous disposons sur les plans public et privé, nous devons aussi réfléchir aux instruments de coopération politique et économique à proposer à nos partenaires de l'Est, lorsque les étapes préliminaires du rapprochement - liquidation de l'après-guerre - auront été franchies avec le succès escompté.

---

<sup>1</sup> Mentionnons au nom des organisations en mesure d'apporter une contribution valable à l'élaboration des solutions requises, la *Commission économique pour l'Europe de l'ONU* (CEE/ONU), responsable de la corbeille II (économie) du processus CSCE, l'*Organisation de coopération et de développement* (OCDE) en sa qualité d'analyste et de consultant économique inter-gouvernemental.



Pour ce faire, il s'agira tout d'abord de se concerter au sein des organisations de l'ouest-européen sur les modes d'accords multilatéraux à négocier avec l'Est et sur les types d'institutions<sup>1</sup>, que nous leur offrirons de co-gérer à l'avenir.

On peut imaginer, en effet, que les Etats signataires de l'Acte final d'Helsinki (1975) seront appelés à se soucier principalement, lors des prochaines conférences plénières, des *problèmes de sécurité et des droits de l'homme* et qu'ils s'efforceront d'instaurer un "*ordre démocratique européen*" liant les Etats de l'Est et de l'Ouest, reconnaissant la prééminence du droit, confirmant le respect des droits de l'homme et assurant la garantie de leur exercice par l'ouverture de procédure de recours auprès d'institutions judiciaires internationales.

Les relations des Etats de l'Ouest et de l'Est devront être régies par un ordre juridique général européen, dotées d'organes de consultation, voire de co-gestion, et disposant de procédures de conciliation et d'arbitrage. Mention réitérée est faite à cet égard d'une *confédération*, d'une "maison commune", sans que l'on veuille, ni ne puisse à ce stade de l'évolution des rapports Est-Ouest européens faire autre chose que d'en donner de grossières esquisses<sup>2</sup>.

Les questions économiques et leur gestion exigeront-elles aussi une répartition des tâches entre les organisations économiques actuelles<sup>3</sup>, des adaptations de ces dernières ou de nouvelles institutions<sup>4</sup>.

### C. La Suisse : face à de tels changements

Qu'en a-t-il été de la Suisse, de ses relations diplomatiques et économiques avec les Etats de l'Est dès la fin des hostilités jusqu'à aujourd'hui ?

Au lendemain de la **2e guerre mondiale**, les Autorités fédérales se sont employées à établir ou à rétablir des relations diplomatiques avec chacun des Etats de l'Est - le second Pays occidental à avoir reconnu la Chine populaire -, à renouer des échanges économiques par un réseau d'accords bilatéraux, adaptés aux situations fort différentes de ses

---

<sup>1</sup> L'existence du forum parlementaire du Conseil de l'Europe, progressivement étendu aux Pays de l'Est, devra, en particulier, être pris en considération lorsqu'il s'agira de dessiner la future "architecture" européenne. Il en sera de même de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme.

<sup>2</sup> Sans omettre la déclaration fameuse du Général de Gaulle "de l'Europe de l'Atlantique à l'Oural", qui révèle aujourd'hui toute sa signification.

<sup>3</sup> Entrent en ligne de compte à l'Ouest, la Communauté européenne (CE), l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'"espace économique européen" (EEE) projeté. Au niveau Est-Ouest, la Commission pour l'Europe des Nations Unies, responsable de la "corbeille" économique selon les accords d'Helsinki.

<sup>4</sup> Lors de la rencontre des Ministres des Affaires étrangères des pays neutres et non-alignés d'Europe, à la Valette (Malte), le 2 mars 1990, le Conseiller fédéral René Felber, évoquant la réunion à Bonn de la Conférence sur la coopération économique en Europe, a souhaité que "soit adopté à Bonn un document de clôture, qui devienne une référence pour toutes les mesures concrètes destinées à relancer les échanges économiques entre l'Est et l'Ouest". Une telle orientation a été esquissée à Bonn.

partenaires. Nos Autorités ont dès le début pratiqué une politique de liberté à l'importation. C'est depuis peu que la CE procède de la sorte.

Avec autant de ténacité que de souplesse, le Conseil fédéral reprit des relations diplomatiques avec l'URSS. C'est à nouveau au Conseiller fédéral Max Petitpierre que l'on doit ce résultat, vainquant la hargne de l'URSS de Staline à l'égard des Etats neutres de la 2e guerre mondiale.

N'est-ce-pas là un exemple convaincant, une illustration riche d'enseignement de la politique suisse, participant activement à la reconstruction économique (Plan Marshall) - préalable de la paix - de l'Europe occidentale et, dans le même souffle, oeuvrant directement ou par ses bons offices au maintien d'ouvertures Ouest-Est, à leur consolidation, en dépit de la guerre froide et de ses lendemains ?

A une époque plus récente, les travaux et les négociations, longues et ardues, d'Helsinki I ont été suivis en Suisse dans un climat de scepticisme fort répandu. Leurs résultats - l'Acte final de 1975 - ont été enregistrés le plus souvent dans l'indifférence ou "sous bénéfice d'inventaire". Aujourd'hui, on doit admettre que les Conférences d'Helsinki ont eu le grand mérite de décroiser l'Est et l'Ouest. Elles ont servi de levier dans l'ouverture des rapports Est/Ouest.

Il faut souligner l'esprit d'initiative et de continuité qui a animé le Département des Affaires étrangères et qui a fait de la Suisse l'un des Pays neutres les plus actifs dans ces pourparlers et relever la fermeté des attitudes de principe de nos négociateurs, leur patience et leur constante disponibilité.

**Aujourd'hui, avec le décroisement de l'Est et de l'Ouest, la Suisse n'est plus périphérique. Elle est à nouveau au centre de l'Europe.**

Notre pays doit donc dès aujourd'hui se préparer à assumer les responsabilités, que lui valent son histoire, sa neutralité et sa disponibilité tout à la fois, sa liberté de mouvement qu'elle a su sauvegarder, autant de rôles et de missions qu'elle n'a pu jusqu'ici, malgré sa volonté, que partiellement remplir en raison même de la dislocation du continent européen, issue de la 2e guerre mondiale.

Malgré les attentistes, les isolationnistes, voire les pragmatiques, notre Pays doit, pour assumer son identité, pour assurer son avenir et renforcer le lien confédéral, à la fois:

- sur le **plan mondial**, être actif par son appui permanent aux Pays en voie de développement, par sa lutte en faveur de la liberté des échanges dans l'Uruguay Round, par la volonté du Conseil fédéral de faire adhérer la Suisse au Fonds monétaire international et à la Banque internationale de reconstruction et de développement - mieux connue sous le nom de Banque mondiale -;
- au sein de l'**Europe occidentale**, en tant que pays le plus "intégré", se consacrer à la recherche et à la découverte, grâce à sa ténacité imaginative, de solutions libérales et fédéralistes;

- dans les **relations Ouest-Est**, à l'occasion des prochaines conférences d'Helsinki, apporter sa pleine contribution à leur développement dans un climat de confiance, à l'établissement d'un ordre juridique européen, à la renaissance d'un état de paix et de stabilité notamment par la mise en oeuvre des procédures de conciliation et d'arbitrage.

C'est donc à un ensemble de négociations que la Suisse est et sera appelée à prendre part, toutes importantes et auxquelles elle doit manifester un égal intérêt et prêter une vigilante attention, sous peine de voir s'estomper son identité, s'affadir son image à l'extérieur et diminuer ses atouts et ses chances à l'avenir, fait de défis et d'opportunités.

De plus en plus consciente de cet ensemble d'échéances mondiales, ouest-européennes et est-européennes, la Suisse, au lendemain même des mouvements de libération, de l'ouverture du Mur de Berlin, successivement a apporté son concours à la Conférence des 24 à Bruxelles, a pris part à la nouvelle Banque européenne pour les investissements dans les Pays de l'Est.

Au nombre des **premiers Etats occidentaux** sur le plan bilatéral, la Suisse a décidé, par le double vote des Chambres fédérales, une première action d'appui de 250 millions à la Pologne et à la Hongrie, dans les domaines politique (information civique) culturel, de la science, de la formation, de l'environnement, de l'alimentation, des investissements.

## **VI. CONCLUSIONS**

### **A. Point de vue général**

C'est grâce à l'atténuation en cours des blocs politiques<sup>1</sup> à une confiance progressivement restaurée entre Pays européens de l'Ouest et Pays de l'Est, à une communauté d'intérêt créée par les réalisations d'une coopération Est-Ouest, grâce aussi à l'émergence d'une solidarité d'idées et d'actions, du fait encore de progrès substantiels en matière de réduction et de limitation des armements que les prochaines conférences de sécurité et de coopération économique (CSCE) seront en mesure de dessiner l'"architecture" d'une Europe réconciliée, nouvelle et diverse.

### **B. Point de vue suisse**

En tant que pays profondément intégré à l'Europe et ouvert au monde, la Suisse se doit de définir et de mettre en oeuvre toujours davantage une politique globale extérieure, prenant en temps utile en considération les échéances de l'Ouest, de l'Est européen, du Nord-Sud. Des politiques extérieures et intérieures, cohérentes et marquées par la

---

<sup>1</sup> La crise du Golfe est particulièrement instructive; non seulement elle révèle l'effacement de la confrontation Est-Ouest, mais elle fait apparaître une "innovation commune à l'axe Est-Ouest, comme à l'axe Nord-Sud, c'est la fin des blocs, renforcée par l'effondrement du communisme", selon Pierre Debezies, Professeur de relations internationales à Paris I, dans son article "un nouveau chapitre d'histoire", le "Monde", des 19 et 20 août 1990.

continuité, requièrent la volonté d'agir du Gouvernement, une prise de conscience du peuple et des cantons suisses, réalisée par une information approfondie et objective, une mobilisation des élites politiques, économiques, sociales et culturelles. Dans une démocratie directe et fédérale, il importe que chacun y apporte sa contribution.

