

1236

Vendredi 3 juillet 1959.

Association européenne de libre
échange.- Réunion ministérielle
à Stockholm le 20 juillet 1959.

Département de l'économie publique.) Proposition du 1er juillet
Département politique.) 1959 (annexe).
Département des finances et des douanes. Rapport joint du 2 juillet 1959 (annexe).

Après discussion, le Conseil fédéral

d é c i d e :

- a) d'approuver le rapport à titre d'instructions pour la délégation suisse à la conférence de Stockholm du 20 juillet 1959, étant entendu que ces instructions seront, le cas échéant, complétées;
- b) de confier la représentation de la Suisse à
 - M. le Conseiller fédéral Petitpierre,
 - M. le Conseiller fédéral Hohenstein,
 - M. le ministre H. Schaffner, directeur de la division du commerce,
 - M. H.P. Keller, directeur de l'administration fédérale des blés,
 - M. le Ministre P. Long, délégué aux accords commerciaux,
 - M. P. Languetin, chef du secrétariat de la division du commerce
 qui pourront se faire accompagner des experts dont ils désireront s'assurer le concours;
- c) la question du montant de l'indemnité journalière à verser aux membres de la délégation qui n'appartiennent pas au Conseil fédéral est réservée.

Extrait du procès-verbal au département politique (6 expl.),
au département de l'économie publique (2) et à la division du commerce (10).

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Fluehler

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
 DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Berne, le juillet 1959

Au Conseil fédéral

Objet: Association européenne de
 libre échange. - Réunion ministérielle
 à Stockholm le 20 juillet 1959.

Le gouvernement suédois a invité les gouvernements de l'Autriche, du Danemark, de la Norvège, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suisse à se faire représenter à une conférence qui débutera le 20 juillet 1959 à Stockholm. Les ministres de ces sept pays seront appelés à se prononcer sur un projet d'Association européenne de libre échange (A.E.L.) qui a été élaboré par un groupe de hauts fonctionnaires à Saltsjöbaden (Suède) pendant la période du 1^{er} au 13 juin 1959.

Avant d'expliquer la raison d'être d'une telle zone de libre échange et d'en exposer les objectifs et les modalités, il est nécessaire de rappeler brièvement les causes de l'interruption des négociations sur une Zone européenne de libre échange (ZELE) qui aurait englobé les dix-sept pays membres de l'OECE, ainsi que la situation dans laquelle se trouvent les pays qui ne font pas partie de la Communauté économique européenne (C.E.E.).

1. Analyse des causes de l'interruption des négociations sur une
 Zone européenne de libre échange

Les études et les négociations sur une association multilatérale entre les Etats de la C.E.E. et les autres pays membres de l'OECE ont débuté par une décision du Conseil de cette Organisation de juillet 1956 et ont été interrompues en novembre 1958.

Ces deux années ont été marquées principalement par les méandres de la position de la France, celle-ci donnant son accord, comme en février 1957, au principe de la création d'une Zone de libre échange, retardant ensuite les discussions sous prétexte de ne pas compliquer la ratification du Traité de Rome, acceptant en octobre 1957 la création d'un comité intergouvernemental chargé de la négociation, présentant à ses partenaires de la Communauté au début de 1958 des propositions s'écartant de l'idée d'une zone de libre échange, se ralliant, après de nombreuses discussions avec ses partenaires, à un mémorandum commun daté du 20 octobre 1958 (connu sous le nom de rapport Ockrent), acceptant par conséquent l'une des conclusions de ce rapport selon laquelle "la date de l'entrée en vigueur de l'Association doit coïncider avec la date des premières démobilitisations tarifaires et contingentaires dans le cadre de la Communauté économique européenne (1^{er} janvier 1959)", repoussant enfin par la voix du ministre Soustelle, le 14 novembre 1958, le principe même d'une zone de libre échange.

- 2 -

Ces oscillations de la politique française s'expliquent en premier lieu par le refus des milieux économiques d'accepter un accroissement de la concurrence auquel serait soumise l'économie française dans une zone de libre échange. L'instabilité ministérielle a fait du gouvernement français, pendant la première partie de la négociation, le jouet des influences protectionnistes. Cela explique pourquoi les gouvernements de la quatrième République, bien qu'ayant accepté l'idée d'une zone de libre échange entre les pays de l'OECE, aient constamment dû manoeuvrer pour atténuer ou retirer l'accord de principe qu'ils avaient formellement donné.

Les événements du 13 mai en Algérie et en France, puis l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle ont modifié la situation d'une manière décisive. Le gouvernement s'est attaqué par priorité aux problèmes de politique et d'économie internes ainsi qu'à la question algérienne et, par la suite, il a visé à reconquérir, sur le plan international, la place correspondant au rayonnement historique de la France. La "politique de grandeur" implique au premier chef une affirmation d'indépendance et d'autonomie politiques. Cette affirmation se concrétise, dans le cadre de la Communauté économique européenne, par la volonté de prendre la direction de l'Europe et cette ambition est encouragée par l'accord intervenu entre le général de Gaulle et le chancelier Adenauer à Bad Kreuznach le 26 novembre 1958. Sur le plan de l'association multilatérale des pays de l'OECE, elle s'est traduite par la volonté de dégager la France des pressions qui s'exerçaient sur elle et par le refus de toute nouvelle obligation envers les autres pays européens et tout particulièrement le Royaume-Uni. On assiste aujourd'hui aux prolongements de cette politique sur le plan de l'OTAN et sur celui de la négociation des pays occidentaux avec l'URSS.

A ces causes essentielles de l'interruption des négociations sur la zone européenne de libre échange s'en ajoutent d'autres qui sont accessoires ou qui ont servi essentiellement à camoufler les premières.

En premier lieu, les promoteurs d'une Europe unie se sont, dans une alliance contre nature, rangés aux côtés des protectionnistes français car ils voyaient dans la zone de libre échange une menace pour la Communauté des Six. Ils craignaient que celle-ci ne se dilue dans une association plus vaste et soupçonnaient le Royaume-Uni de s'employer à torpiller leur entreprise.

En second lieu, de nombreuses critiques ont été adressées au concept de zone de libre échange. On a reproché à cette forme de marché libre les risques excessifs de détournements de trafic étant donnée l'absence d'un tarif extérieur commun, les difficultés administratives de fonctionnement ainsi que le manque de réciprocité, les non-Six étant accusés de vouloir bénéficier des avantages du grand marché des Six, sans en accepter les charges et les servitudes.

2. La situation des pays restés en dehors de la Communauté économique européenne

Le 1^{er} janvier 1959 sont entrées en vigueur les premières mesures de démobilitation contingente et tarifaire du marché commun des Six. Comme on le sait, des accords bilatéraux, à défaut d'une entente multilatérale à laquelle la France a opposé son veto, ont permis de trouver un modus vivendi provisoire pour le problème des restrictions quantitatives. Les Six ont d'autre part apporté quelques allègements à la discrimination tarifaire. Il n'en reste pas moins que l'incertitude la plus complète règne sur les possibilités et les formes d'une entente à long terme.

La Commission du Marché commun a présenté au début de mars un rapport au Conseil de la Communauté, rapport qui ne proposait aucune solution européenne et qui, pour cette raison, n'a pu être accepté, malgré le soutien de la France, par aucun de ses partenaires de la Communauté. Un comité spécial a été créé avec la mission d'étudier ledit rapport et de rechercher une solution. Ce comité, qui continue de se réunir, a été saisi, de la part des différents gouvernements, de toute une série de suggestions. Le ministre belge M. Wigny a présenté un projet d'accord provisoire au nom des pays du Benelux. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a tenté de ranimer le rapport Ockrent du 20 octobre 1958 qui avait, à cette époque, réuni l'unanimité des Six et a formulé des suggestions pour le compléter. Toutes ces tentatives sont restées sans succès.

L'impasse dans laquelle se trouve la coopération des dix-sept pays membres de l'OECE n'est guère surprenante si l'on se réfère à l'analyse ci-dessus des causes de l'interruption des négociations. Malgré les perspectives d'amélioration de la situation économique et financière de la France, la volonté politique du gouvernement français de ne pas entrer dans une association multilatérale comprenant l'engagement d'éliminer les obstacles aux échanges reste l'élément déterminant.

Les hauts fonctionnaires des sept pays membres qui se sont réunis d'abord à Genève, puis à Oslo et, par deux fois, à Stockholm sont, sous réserve des hésitations du Danemark, unanimes à reconnaître qu'aucune initiative en vue d'un règlement du problème économique de l'Europe ne peut venir des Six dans un délai prévisible. Ils ont reconnu que la relance des négociations, lors même que la France y consentirait, ne pourrait, à défaut d'éléments nouveaux, conduire à des résultats satisfaisants. Ils ont en outre la certitude que, si la situation actuelle devait se prolonger par trop, non seulement la discrimination s'aggraverait, mais une cristallisation des positions à l'intérieur du Marché commun ne manquerait pas de se produire et pourrait faire obstacle, peut-être à jamais, à une association européenne d'ensemble. Telles sont les raisons pour lesquelles ils jugent indispensable une initiative des non-Six. Etant donné que, pour les raisons indiquées ci-dessus, la reprise pure et simple des négociations antérieures ne peut être fructueuse dans l'immédiat, les hauts fonctionnaires sont parvenus peu à peu à la conclusion que la seule initiative ouverte actuellement à leurs pays était la création entre eux d'une zone de libre échange.

3. Objectifs d'une zone de libre échange des non-Six

Dans les négociations sur la ZELE, il est apparu assez rapidement que les Six tendaient à prendre sur chacun des problèmes des positions communes alors que les non-Six se présentaient dans la discussion en ordre dispersé. On a souvent reproché ce manque d'unité aux non-Six, en relevant combien il compliquait des négociations déjà très difficiles. Il n'est d'ailleurs pas douteux que les Six ont cherché et cherchent encore à exploiter les divergences d'intérêt qui se manifestent dans les autres pays de l'OECE. L'Association européenne de libre échange devrait avoir comme premier résultat de consolider la solidarité des non-Six vis-à-vis des pays du Marché commun.

L'Association des Sept devrait également éviter qu'un fossé ne se creuse entre eux et les Etats de la Communauté. En effet, si les pays européens laissent aux Six le monopole du progrès économique, si, en d'autres termes, ils n'amenaient pas leurs entreprises à accomplir un effort de rationalisation et de modernisation dans le cadre d'un marché plus grand, il leur serait probablement impossible de rattraper les Etats de la Communauté, de leur accorder la réciprocité et par conséquent d'obtenir la suppression de la discrimination en Europe au moment où un accord deviendrait politiquement possible. La rationalisation de la production et le renforcement des économies qui en est la conséquence ne sont d'ailleurs pas sans importance à un moment où les non-Six doivent faire face à la discrimination des Etats de la Communauté.

En l'absence d'une Association des Sept, les Six, occupés à consolider le Marché commun, et incapables de s'entendre sur une formule d'association, peuvent se permettre d'attendre plusieurs années. La préférence qu'ils créent par les premières mesures de réduction tarifaire agit comme protection vis-à-vis de l'extérieur. Vu, de plus, que le tarif commun ne sera introduit que progressivement, même les membres de la Communauté qui en craignent les effets protectionnistes tireront, au début, des avantages sensibles du Marché commun, sans en ressentir encore les inconvénients. La constitution d'une Association des non-Six, en faisant subir aux Six une discrimination équivalente à celle qu'ils exercent, équilibrera les intérêts des deux groupes à parvenir rapidement à un accord.

En attendant que cet accord soit conclu, les non-Six trouveront dans leur association, sinon des possibilités de développement correspondant à celles d'une grande zone de libre échange, du moins une partie de ses avantages et une certaine compensation des effets de la discrimination de la CEE.

L'Association des Sept doit également apporter la preuve qu'une zone de libre échange est une construction viable, qu'elle peut fonctionner d'une manière simple et efficace. Elle doit donc servir de modèle pour une association ultérieure comprenant tous les pays de l'OECE.

Comme on le voit par les objectifs qui lui sont assignés, l'Association des non-Six n'est pas un but en soi, mais au contraire le moyen de reprendre dès que possible une négociation dans le cadre de l'OECE et de créer les conditions favorables au succès d'une nouvelle négociation. Dans ses modalités, elle a été élaborée avec le souci constant de faciliter sa jonction ultérieure avec la Communauté des Six et, par conséquent, d'éviter d'accentuer la division économique de l'Europe résultant de la mise en vigueur de la Communauté des Six.

4. Le projet de Saltsjöbaden (*)

Les caractéristiques du projet élaboré par les fonctionnaires peuvent être résumées comme suit:

a) Secteur industriel

Les obstacles aux échanges (droits de douane et restrictions quantitatives) devront être abolis dans un délai de dix ans à compter du 1^{er} janvier 1960. Ce délai a été choisi de façon que son expiration coïncide avec la fin de la période de transition de douze ans prévue dans le Traité de Rome qui a commencé à courir le 1^{er} janvier 1958. En ce qui concerne les droits de douane, le rythme de réduction est le même que celui de la Communauté, dans la mesure où ce dernier est déjà connu.

En matière de restrictions quantitatives, les Etats ne constitueront pas entre eux un régime préférentiel. Ils entendent manifester de cette manière leur respect des autres obligations internationales et leur volonté de maintenir des politiques commerciales ouvertes sur le plan mondial.

L'Association de libre échange laissera chacun de ses membres maître de sa politique douanière et commerciale vis-à-vis des pays tiers et chaque Etat restera également libre de maintenir son propre système fiscal, ce qui signifie que les droits fiscaux, dans la mesure où ils ne contiennent pas d'éléments protecteurs, pourront être maintenus.

Les règles concernant l'origine des marchandises qui bénéficieront du traitement de l'Association seront largement fondées sur les travaux qui ont déjà été effectués au sein de l'OECE.

Les dispositions concernant la démobilitation des obstacles aux échanges seront complétées par des règles qui devront assurer le libre jeu de la concurrence et empêcher que l'abolition de ces obstacles ne soit neutralisée par l'adoption d'autres dispositions de caractère public ou privé.

b) Secteur agricole

Pour l'agriculture, il est convenu qu'un accord spécial devra être conclu. Pour le préparer, des discussions bilatérales pourront intervenir entre les futurs participants. De telles discussions ont déjà commencé entre le Royaume-Uni et le Danemark. Il pourra y en avoir de semblables entre le Danemark et la Suisse.

c) Pêcheries

Pour le poisson et les autres produits de la mer, il est également entendu qu'un accord spécial devra être mis sur pied.

d) Institutions

Quant aux institutions de l'Association, elles seront limitées au strict nécessaire et construites sur le modèle de l'OECE. Toutes précautions seront prises pour que l'OECE ne se trouve pas affaiblie. Il sera autant que possible fait appel aux services de cette organisation. Le vote à la majorité pourrait être envisagé dans un certain nombre de cas bien déterminés, en particulier dans l'application des clauses de sauvegarde.

5. Calendrier

Si la réunion ministérielle de Stockholm du 20 juillet 1959 en décide ainsi, les fonctionnaires seront chargés de préparer un projet de convention dès le début de septembre. Ce projet devrait être soumis à la signature des gouvernements dans le courant du mois de novembre, de manière à pouvoir entrer en vigueur en principe au 1^{er} janvier 1960. Ce calendrier est serré. Cependant, comme la première réduction tarifaire et le premier élargissement des contingents n'interviendront que le 1^{er} juillet 1960, une certaine marge restera disponible pour les ratifications parlementaires.

6. Objet de la réunion ministérielle de Stockholm du 20 juillet 1959

Lors de la réunion de Stockholm, les ministres des Etats représentés seront invités:

- a) à se prononcer sur le projet d'Association européenne de libre échange et sur les solutions envisagées par le groupe des hauts fonctionnaires. Ils devront notamment examiner un problème d'ordre politique: celui que pose la participation du Portugal. En raison de sa situation économique et des nécessités de son développement industriel, ce pays souhaiterait que la période de transition soit, dans son cas, le double de la période de transition envisagée pour l'ensemble des Etats membres;
- b) à charger le groupe des hauts fonctionnaires de préparer pour l'automne 1959 un projet de convention;
- c) à échanger leurs vues sur les conséquences de la création de l'Association sur les négociations avec les Six. A cet effet, ils pourraient
 - (i) envisager une déclaration solennelle constituant une invitation permanente adressée aux Six de reprendre la négociation en vue d'une association multilatérale groupant tous les pays de l'OECE;
 - (ii) examiner, en relation avec la proposition danoise mentionnée dans le rapport des hauts fonctionnaires, les dispositions à prendre pour relancer, en temps utile, les négociations avec les Six;
 - (iii) annoncer la décision de chacun de leurs gouvernements d'accréditer un représentant auprès de la Communauté économique européenne.

7. Position de la Suisse

Les considérations qui ont été développées sous les points 2 et 3 ci-dessus sont vraies non seulement pour l'ensemble des futurs membres de l'Association, mais tout particulièrement pour la Suisse. Vu l'importance de son commerce avec les Six, la Suisse ne peut rester passive, attendre que la discrimination devienne une conséquence irréversible de l'établissement de la Communauté économique et subir graduellement tous les inconvénients de cette discrimination.

La Suisse ne peut pas davantage adhérer à la Communauté économique ou conclure un contrat d'association avec celle-ci. Elle ne peut en effet accepter la limitation ou l'abandon de la liberté de sa politique économique envers les pays tiers qu'impliquerait l'adoption du tarif commun des Six ou de dispositions analogues. Sur le plan politique, elle y perdrait l'exercice de son indépendance et de sa souveraineté. Sur le plan économique, elle risquerait de mettre en danger ses relations commerciales avec les pays tiers et serait même conduite à discriminer à l'encontre des autres pays européens; elle pourrait craindre une diminution de sa capacité de concurrence, puisque le relèvement de son tarif extérieur provoquerait une hausse de ses coûts de production.

En participant à l'Association de libre échange, la Suisse ne prendrait pas les risques politiques et économiques mentionnés ci-dessus. Le principe de la liberté économique vis-à-vis des pays tiers est pleinement reconnu; seul un code de bonne conduite visera à éviter que la liberté tarifaire ne soit utilisée d'une manière anarchique pouvant compromettre la réalisation même de l'Association.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la zone des non-Six ne peut constituer pour la Suisse une solution remplaçant l'association de l'ensemble des pays européens. Elle ne peut en être que le prélude et elle doit fournir le moyen d'y parvenir.

Lorsque l'on compare l'importance du commerce extérieur de la Suisse avec, d'une part, les Six et, d'autre part, le groupe des Sept (environ 39 et 16% de nos exportations totales respectivement), on peut être tenté de penser que le choix d'une petite zone de libre échange de préférence à l'adhésion au Marché commun est contraire à nos intérêts généraux. En réalité, une telle conclusion est fautive non seulement en raison des inconvénients politiques et économiques d'une adhésion au Marché commun des Six, mais surtout parce que le dilemme : participation à une petite zone ou adhésion au Marché commun est un faux dilemme. L'option véritable qui se présente pour la Suisse continue d'être ce qu'elle a été depuis le début, à savoir : adhésion à la Communauté des Six avec tous les inconvénients et les risques que cela implique ou, au contraire, participation de la Suisse à une association équilibrée des pays de l'OECE, tenant compte des impératifs politiques et économiques de notre pays. La zone de libre échange des non-Six n'est qu'une étape

- 8 -

vers la réalisation, à plus ou moins brève échéance, du deuxième terme de cette alternative.

Le projet de Saltsjöbaden est conforme aux intérêts permanents de la Suisse et aux positions qu'elle a prises précédemment dans les négociations au sein de l'OECE.

Dans le secteur de l'agriculture, le projet ne fait qu'indiquer la nécessité d'un accord spécial dont le contenu reste à définir. Comme dans les négociations sur la zone européenne de libre échange, la Suisse continuera de faire valoir la nécessité d'un régime particulier qui tienne compte des politiques agricoles dans leur ensemble comme de la nécessité d'accorder aux pays intéressés à l'exportation de produits agricoles la réciprocité nécessaire.

8. Proposition

Nous vous

p r o p o s o n s

a) d'approuver le présent rapport à titre d'instructions pour la délégation suisse à la conférence de Stockholm du 20 juillet 1959;

b) de confier la représentation de la Suisse à

Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre

Monsieur le Conseiller fédéral Holenstein

Monsieur le Ministre H. Schaffner, directeur de la
division du commerce

Monsieur H.P. Keller, directeur de l'Administration fédérale
des blés

Monsieur le Ministre O. Long, délégué aux accords commerciaux

Monsieur P. Languetin, chef du Secrétariat de la Division
du commerce

qui pourront se faire accompagner des experts dont il désireront s'assurer le concours;

c) de fixer à 100 francs l'indemnité journalière pour les membres de la délégation.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
sig. Petitpierre

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE
sig. Holenstein

Annexes : Rapport de Saltsjöbaden du 13 juin 1959
et annexe : projet d'Association européenne de libre
échange (AEL).

Bericht über die Beamtenkonferenz in Saltsjöbaden vom
16. Juni 1959.