



Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

HANDELSABTEILUNG

Département fédéral de l'économie publique

DIVISION DU COMMERCE

Berne, le 9 août 1958

8
6*voir: 9 septembre 1958*

EE. 626. - L.

Etat des négociations sur la
zone de libre échange

No. 3
Monsieur l'Ambassadeur,
Monsieur le Ministre,

Ainsi que vous le savez, le Comité intergouvernemental de l'OECE sur l'établissement d'une zone de libre échange, présidé par M. Maudling, s'est réuni les 24 et 25 juillet 1958. Il n'aura pas d'autre session avant la fin du mois d'octobre. Nous désirons profiter de cette pause motivée par les vacances pour vous donner un état général de la négociation sur la zone de libre échange. Nous en profiterons également pour vous renseigner, dans chacune des sections suivantes: problème de l'origine, agriculture, pays sous-développés et accord transitoire, sur les résultats de la dernière session du Comité intergouvernemental. Nous tenterons en outre de faire le point de la position suisse dans l'ensemble de la négociation.

I

La portée de la zone de libre échange

Rappelons que c'est le 13 février 1957 que le Conseil de l'OECE avait décidé d'entamer des négociations pour l'institution d'une zone de libre échange en Europe. Le 17 octobre 1957, le Conseil faisait un nouveau pas en se déclarant déterminé à assurer l'établissement d'une telle zone, à mettre sur pied les méthodes d'une coopération plus poussée entre les pays membres en matière agricole et, en créant la zone, à tenir pleinement compte des pays économiquement sous-développés.

Au début de la négociation, on s'est demandé si la convention de zone de libre échange qu'il s'agissait d'élaborer comporterait essentiellement des règles commerciales, ainsi que le soutenaient notamment la Suisse et le Royaume-Uni, ou si elle se rapprocherait davantage du Traité instituant la Communauté économique européenne. Il apparaît maintenant que la zone de libre échange, qui tire son nom du GATT, n'aura pas un caractère exclusivement commercial, ce qui incite les six pays du Marché commun à la rebaptiser "Association économique européenne". Dans l'ensemble, la transformation du concept de la zone de libre échange est plus formelle que matérielle. Les questions extra-commerciales, telles que les transactions invisibles, les mouvements de travailleurs et de capitaux, ainsi



que la coopération en matière de politique économique, étaient déjà traitées en fait au sein de l'OECE. L'inclusion de ces matières dans une future convention ne répond en définitive qu'à un souci de systématique. Elle devra permettre, selon le désir de quelques pays, de renforcer les obligations assumées jusqu'à maintenant par les pays de l'OECE.

II

La libre circulation des marchandises :

Les dispositions en matière d'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives ne font plus guère l'objet que de divergences de vues minimes. On s'accorde à penser que les dispositions de la zone seront pratiquement identiques à celles du Traité de Rome et que par conséquent, si elles sont appliquées en même temps et de la même manière, elles permettront d'éviter toute discrimination entre les Six et les autres pays membres de l'OECE.

Parmi les questions non encore résolues figurent notamment celle du droit de base (nous y reviendrons ultérieurement à propos du nouveau tarif suisse) et certaines modalités de globalisation des contingents actuellement bilatéraux.

En revanche, aucun accord n'a encore été obtenu en ce qui concerne la définition de l'origine des marchandises admises à bénéficier du régime de la zone de libre échange.

Comment tenir compte du fait que, dans la zone de libre échange, chaque pays ou territoire douanier restera maître de sa politique douanière envers les pays tiers, qu'il pourra continuer, vis-à-vis de ces pays, d'appliquer la libération des échanges ou d'instituer des contingents indépendamment de la politique des autres pays et que, de ce fait, des détournements de trafic seront possibles et porteront préjudice aux pays qui appliqueront à l'égard des pays tiers la politique la plus restrictive? En adoptant des règles définissant les marchandises qui peuvent être considérées comme originaires de la zone, ont répondu la plupart des pays; en s'efforçant d'harmoniser les droits de douane et de rapprocher les politiques commerciales, ont suggéré certains pays; en harmonisant les droits ou, à défaut d'harmonisation, en autorisant les pays qui ont les droits les plus élevés envers le monde extérieur à prélever des taxes de compensation sur leurs échanges dans la zone, a suggéré M. Carli en mars de cette année.

Nous avons déjà eu l'occasion de vous faire connaître, dans nos lettres des 19 mars et 14 mai 1958, les problèmes que posent à la Suisse l'harmonisation tarifaire ou le prélèvement par les pays à hauts tarifs de taxes compensatoires.

Après de nombreuses discussions s'étendant sur plusieurs mois, le Comité de direction des échanges de l'OECE est parvenu, mal-

gré les oppositions fondamentales qui subsistent entre ses membres, à rédiger un rapport à l'intention du Comité intergouvernemental. Le Comité de direction est parvenu à la conclusion qu'aucun système simple d'application universelle ne serait susceptible de couvrir la totalité des problèmes afférents à l'ensemble des échanges au sein de la zone. Il est donc nécessaire que l'on s'efforce de trouver des formules convenant à chaque catégorie de produits, en fonction de la nature particulière des problèmes à résoudre dans chacun de ces secteurs. Les notions sur lesquelles le Comité a admis que l'on devait fonder la recherche de ces formules sont notamment les suivantes: le respect de la liberté pour chaque pays ou territoire douanier de fixer ses droits de douane vis-à-vis des pays tiers et la nécessité d'établir une réciprocité satisfaisante entre les pays de la zone. Ce dernier point signifie que certains pays ne pourraient être privés de la contre-partie de leurs efforts dans la zone par une définition restrictive de l'origine ou, le cas échéant, par le prélèvement de taxes compensatoires si le principe de celles-ci devait être accepté dans un cas ou dans un autre.

A sa séance des 24 et 25 juillet, le Comité intergouvernemental a accepté les propositions du Comité de direction et l'a chargé de procéder à une étude secteur par secteur et de lui suggérer des solutions pour sa prochaine session, qui devra se tenir en principe dès le 21 octobre prochain.

III

Agriculture et pêcheries

Au début de l'année 1958, le Royaume-Uni avait présenté un avant-projet d'accord portant sur l'agriculture et les pêcheries (cf. nos lettres du 13 décembre 1957 et des 24 janvier et 24 février 1958). Cet avant-projet avait le caractère d'un accord de coopération en vue de coordonner progressivement les politiques des pays membres en matière agricole et de libérer et de développer les échanges intra-européens. Si le Royaume-Uni suggérait l'établissement d'un programme d'élimination des restrictions ^{quantitatives} encore en vigueur, il ne formulait aucune proposition pour l'abolition des droits de douane.

Au début de mars 1958, nous avons remis aux membres du Comité intergouvernemental un mémorandum (cf. notre lettre du 13 mars 1958). En matière de règles commerciales, l'avant-projet britannique n'était pas équilibré puisqu'il ne mettait pas sur le même pied les différentes formes de protection. Pour la Suisse, par exemple, il aurait institué des obligations importantes puisque c'est surtout par le moyen des restrictions quantitatives que nous protégeons notre agriculture.

Pour le Royaume-Uni, qui a recours essentiellement à la protection tarifaire, il n'aurait guère apporté d'obligations nouvelles. Le mémorandum suisse avait pour objet, d'une part, de réta-

blir l'équilibre et, d'autre part, d'éviter la discrimination dans ce domaine entre les Six et les autres pays de l'OECE, en tout cas pendant la première étape. Cette période initiale aurait donné le temps nécessaire à la recherche d'un arrangement définitif.

A la dernière session du Comité intergouvernemental, les Six ont remis un mémorandum dans lequel ils définissent la position de la Communauté économique européenne. Notons d'emblée que les Six ne proposent nullement l'inclusion pure et simple de l'agriculture dans la zone de libre échange. Les dispositions qu'ils suggèrent sont même très en retrait, tout au moins formellement, par rapport à celles du Traité de Rome. Cela met définitivement fin, nous semble-t-il, à la grande controverse entre le Royaume-Uni, d'une part, et les Six, d'autre part, sur l'inclusion ou la non-inclusion de l'agriculture dans la zone de libre échange.

Dans leur mémorandum, les Six indiquent que les pays membres devraient établir entre eux une politique agricole concertée qui aurait pratiquement les mêmes objectifs que ceux de l'article 39 du Traité de Rome. Ces objectifs correspondent à ceux qui étaient envisagés dans l'avant-projet britannique et qui ont d'ailleurs été déjà largement acceptés par le Comité ministériel de l'agriculture de l'OECE.

Les Six proposent d'adopter des règles commerciales variables pour la première étape.

En matière de droits de douane, les Six estiment que l'on devrait prévoir:

- l'abaissement de certains droits de douane très élevés (les pays et les produits soumis à cette obligation, ainsi que le taux d'abaissement, feraient l'objet d'un protocole annexé au traité)
- l'octroi de certains contingents tarifaires à droits de douane dégressifs ou nuls.

En ce qui concerne les restrictions quantitatives, les Six proposent essentiellement une obligation de "standstill", une augmentation des possibilités d'importation devant intervenir dans le cas où la consommation nationale d'un produit déterminé s'accroît considérablement.

En matière de subventions (à la production et à l'exportation), des confrontations de politiques ou des consultations devraient être envisagées afin d'en limiter les conséquences dommageables sur les échanges.

Des règles complémentaires devraient en outre être adoptées pour les étapes suivantes avant la fin de la première étape.

Le mémorandum des Six reprend du mémorandum suisse les idées suivantes: adoption de règles commerciales pour la première étape et atténuation des obstacles excessifs aux échanges. Il s'en distingue sur deux points: Il ne prévoit pas d'obligations générales applicables nécessairement à tous les pays et il admet qu'une large discrimination s'introduise dès le début en matière de droits de douane et de contingents sur les produits agricoles entre les Six et les autres pays de l'OECE. Il en est suffisamment proche cependant pour constituer pour la Suisse une base possible de négociation.

Le Comité intergouvernemental n'a pu que procéder à un échange de vues préliminaire sur le mémorandum des Six, au cours duquel les pays non-Six exportateurs de produits agricoles (Danemark, Portugal, Grèce et Turquie) ont exprimé les vives inquiétudes que leur causaient les propositions des Six, à leur avis insuffisantes.

IV

Libre circulation des personnes, des services et des capitaux

A. Les travailleurs

Le Comité intergouvernemental n'est pas encore parvenu à un accord sur ce point. Rappelons que le Traité de Rome fixe comme objectif la libération complète des mouvements de main-d'oeuvre avant la fin de la période transitoire. Il est permis de penser que, dans la zone de libre échange, l'objectif ne sera pas nécessairement le même. On songe à une déclaration d'intention selon laquelle les pays membres s'engageraient à poursuivre une politique de plein emploi dans l'ensemble des pays de la zone de libre échange et, non pas seulement sur le plan des économies nationales.

La préoccupation de la Suisse en cette matière est de continuer d'appliquer une politique libérale à l'admission de la main-d'oeuvre étrangère (à elle seule, la Suisse occupe plus d'ouvriers de nationalité étrangère que tous les autres pays de l'OECE réunis); vu toutefois les dangers que peut représenter pour notre pays une masse aussi importante d'ouvriers étrangers, notamment du point de vue démographique, la Suisse doit se réserver les moyens d'un certain contrôle; elle ne peut accepter sans réserve la stabilisation définitive de cette main-d'oeuvre étrangère.

B. Les services

En cette matière, le Comité intergouvernemental a admis que les transactions invisibles courantes devraient être libérées avant la fin de la période transitoire. Le principe d'un "standstill" a été accepté. En fait, la libération est déjà très largement appliquée au sein de l'OECE de sorte que les dispositions envisagées ont surtout une valeur de confirmation. Pour certaines opérations qui ne sont pas encore libérées conformément au Code de l'OECE, des programmes de libération devront être établis par les institutions de la zone.

C. Les mouvements de capitaux

Le Comité intergouvernemental a admis le principe suivant: Les opérations en capital et les transferts devront être libérés dans toute la mesure nécessaire pour assurer à tout moment le bon fonctionnement de la zone de libre échange. Certaines opérations devront être libérées dès le départ (investissements à long terme),

d'autres le seront pendant la période transitoire. En tout état de cause, les opérations et les transferts non libérés à un moment quelconque devront être traités dans un esprit aussi libéral que possible.

V

Transports

Le problème des transports dans une zone de libre échange a été étudié par un groupe mixte de l'OECE et de la Conférence européenne des ministres des transports. L'accord réalisé au sein de ce groupe porte sur les points suivants: En premier lieu, il n'a pas été jugé nécessaire de définir une politique commune des transports, mais les institutions de la zone devront mettre au point certaines règles communes pour les transports internationaux par voies navigables, par routes et par chemins de fer. Les mesures discriminatoires fondées sur le pays d'origine ou de destination devront être abolies avant la fin de la deuxième étape. Les subventions à des entreprises ou à des industries devront, sauf autorisation des institutions de la zone, disparaître au début de la deuxième étape.

VI

Problèmes de concurrenceA. Les pratiques commerciales restrictives

L'accord - qui reste à finaliser sur certains points - intervenu au sein du Comité intergouvernemental fait une distinction entre deux périodes. Pendant la première, équivalente à la première étape, certaines pratiques commerciales restrictives, les ententes et les monopoles, seraient considérées comme pouvant contre-carrer les effets de l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives et par conséquent comme incompatibles avec la zone. Les pays s'estimant lésés auraient un droit de recours. Les institutions de la zone feraient une enquête et, s'il y a lieu, formuleraient des recommandations. Le cas échéant, le pays plaignant pourrait prendre des mesures de sauvegarde.

Avant la fin de la première étape, les règles applicables pendant les étapes suivantes devraient être revues et perfectionnées à la lumière de l'expérience acquise.

Les points de désaccord qui subsistent concernent les principes qui doivent dominer la révision des règles à la fin de la première étape. A cet égard, la Suisse s'oppose à l'établissement d'un registre des cartels et des ententes, comme aussi à l'octroi aux institutions de la zone du droit de procéder, de leur propre initiative, à des enquêtes sur les ententes et les cartels existants.

En effet, s'il est légitime d'admettre que l'élimination des obstacles aux échanges ne doit pas être mise en échec par des mesures de droit privé, l'adoption d'une procédure d'enquête d'office conduirait à un développement probablement hypertrophique des procédures et des formalités administratives sur le plan international.

B. Dumping

Il est reconnu que la convention sur la zone de libre échange devra contenir des dispositions contre le dumping. L'accord reste à faire cependant sur le contenu matériel de cette notion, sur la procédure d'application et sur le rôle que joueront à cet égard les institutions de la zone. Nous sommes de l'avis qu'un pays qui s'estime lésé par le dumping d'un autre pays doit pouvoir prendre sans délai des mesures antidumping, tout en devant fournir ultérieurement des justifications aux institutions de la zone.

C. Aides accordées par les Etats

L'accord de principe qui est intervenu à ce sujet porte sur des règles générales qui se rapprochent de celles du Traité de Rome. Seraient incompatibles avec la zone de libre échange toutes les aides (à la production ou à l'exportation) qui faussent ou menacent de fausser la concurrence sur le plan international. Certaines aides pourraient cependant, soit généralement, soit dans des cas particuliers, être reconnues comme compatibles avec la zone.

Si l'accord entre les pays membres n'est pas encore complet sur ce point, c'est que l'on cherche encore le moyen de tenir compte, dans la fixation des nouvelles règles, de celles qui ont déjà été adoptées par l'OECE ou encore que l'on s'interroge sur le rôle à jouer par les futures institutions de la zone.

D. Harmonisation des législations

Il est rappelé que le Traité de Rome contient:

d'une part, une disposition générale visant au rapprochement des législations et

d'autre part, des dispositions concernant des cas spécifiques: égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail, équivalence des régimes de congés payés et problème de la semaine de travail au delà de laquelle sont payées des heures supplémentaires.

Aucun accord définitif n'a été réalisé dans ce domaine. Une proposition faite à l'origine par la Suisse de se limiter à établir, dans la zone de libre échange, un droit de plainte accordé aux pays lésés a été combattue par la France. Il est à prévoir que cette question soulèvera encore de nombreuses difficultés. En effet, lors même que la France ne peut craindre de "dumping social" de la part des pays membres de l'OECE non-signataires du Traité de Rome et que ses préoccupations sont déjà couvertes vis-à-vis des Six,

elle insistera sans doute, pour des raisons de politique interne, sur l'insertion, dans la convention sur la zone de libre échange, de dispositions analogues à celles du Traité de Rome.

VII

Coordination des politiques économiques et financières

Dans une zone de libre échange, la coordination des politiques économiques et financières devra être de plus en plus étroite. En effet, les pays membres ne disposeront en principe plus des droits de douane, des taxes compensatoires ou surtout des restrictions quantitatives pour rééquilibrer leur balance des paiements. Ou, s'ils recourent à des clauses de sauvegarde, leur action pourra plus que par le passé léser les intérêts des autres membres de la zone.

D'où l'importance accrue d'un système de paiements satisfaisant, comportant des facilités de crédits destinées à faire face aux difficultés de balances de paiements temporaires.

L'Union européenne de paiements pourra être modifiée. Il est possible qu'à un moment ou à un autre on l'a remplace par l'Accord monétaire européen. L'essentiel est l'existence d'un système multilatéral.

Bien entendu, un tel système ne peut fonctionner qu'à la condition de servir de support à un commerce non discriminatoire en Europe. C'est ce que la délégation suisse a rappelé à ses partenaires de l'OECE depuis le début de l'année en vue du renouvellement de l'UEP à compter du 1^{er} juillet 1958. La Suisse a obtenu la possibilité de se retirer en cours d'exercice, soit pour le 1^{er} janvier 1959. Cette possibilité pourrait être utilisée si, contrairement à nos espoirs, aucune perspective d'accord sur la zone de libre échange ne se dessinait d'ici là et si, au contraire, le danger d'une grave discrimination dès le 1^{er} janvier 1959 devenait apparent.

Le problème de la coordination des politiques économiques et financières et celui du mécanisme des paiements ne devraient pas soulever de difficultés particulières dans un accord entre les Six et les autres pays de l'OECE, puisque les Six ont toujours admis que le système des paiements continuerait de rester commun à tous les pays de l'OECE.

VIII

Clauses de sauvegarde

Les clauses de sauvegarde qui seront adoptées dans la zone ne seront pas, sur le fond, différentes de celles du Traité de Rome. Elles se rapporteront, d'une part, aux difficultés de balance des paiements et, d'autre part, aux difficultés touchant un secteur d'activité déterminé.

En revanche, le point sur lequel la négociation soulèvera incontestablement des difficultés sera la question du pouvoir des institutions appelées à se prononcer sur les cas de recours. Ce problème sera même probablement un des plus névralgiques, car on se trouvera enfermé dans le dilemme suivant:

Les institutions de la Communauté économique et celles de la zone de libre échange seront indépendantes les unes des autres. Leurs décisions pourront par conséquent ne pas coïncider et introduire une discrimination dans les échanges commerciaux (un des Six pourrait se voir refusé l'autorisation d'appliquer des restrictions quantitatives à l'égard de ses partenaires de la Communauté économique, tout en étant libre d'appliquer de telles restrictions envers les autres pays de l'OECE).

Ou bien, la discrimination dans l'application des clauses de sauvegarde entre pays membres ou non-membres de la Communauté européenne est d'emblée proscrite, la conséquence formelle étant que les décisions de l'une des institutions doivent l'emporter sur celles de l'autre.

Pour sortir de ce dilemme, il faudra vraisemblablement trouver une formule de coopération très étroite aux différents stades: constatation des faits, appréciation, mesures proposées, délai d'application de la clause de sauvegarde, etc. Il est cependant clair qu'une coopération aussi poussée, quasi quotidienne, n'est concevable que si le siège des institutions de la Communauté économique et de celles de la zone se trouve au même endroit.

IX

Pays en voie de développement économique

On sait que ces pays ne peuvent envisager d'abolir leurs droits de douane et leurs restrictions quantitatives dans les délais prévus pour les pays industrialisés. La période de transition pour ces pays serait en principe le double de la période transitoire normale, c'est-à-dire une trentaine d'années.

En outre, ces pays - Grèce, Islande, Irlande et Turquie - désirent obtenir une assistance financière qui devrait en principe leur permettre de compenser, tout au moins partiellement, le retard économique qu'ils ont par rapport aux autres pays européens. Ils souhaiteraient à cet égard l'institution d'une agence européenne de développement.

A sa dernière réunion, le Comité intergouvernemental, tout en refusant de prendre au stade actuel des engagements en matière d'aide financière, comme certains de ces pays le demandaient, a décidé de poursuivre l'examen de ces différentes questions et a adressé à cet effet un nouveau mandat au groupe de travail spécial (le Groupe du Conseil de l'OECE n° 23).

X

Institutions

Au cours de ses travaux, le Comité intergouvernemental n'a abordé qu'une seule fois le problème des institutions. Des opinions divergentes ont été émises quant aux compétences et particulièrement quant aux modalités de vote des institutions. Mais il semble se dégager assez nettement que la structure générale des institutions actuelles de l'OECE sera maintenue, des décisions à la majorité pouvant néanmoins être prévues dans des cas précis.

XI

L'accord transitoire

L'idée d'un accord transitoire a été publiquement lancée en mars dernier par M. Hallstein au nom de la Commission européenne. Ainsi que les représentants de cette commission (MM. Hallstein et Rey) l'ont expliqué lors de la dernière session du Comité intergouvernemental, cette idée s'appuie sur la constatation que les négociations actuelles ne pourront pas conduire à la mise en vigueur d'un traité de zone de libre échange le 1^{er} janvier 1959. Dans le meilleur des cas, il faut s'attendre à des retards, ceux-ci ne seraient-ils dus qu'aux débats nécessaires à la ratification parlementaire. Si l'on veut néanmoins éviter la discrimination à partir du 1^{er} janvier 1959, il est indispensable qu'un accord très simple, valable pour douze ou dix-huit mois, soit adopté avant cette date.

Les représentants de la Commission se sont bornés à énumérer les problèmes que soulève un accord transitoire, sans indiquer les solutions auxquelles irait la préférence de la Commission européenne. Ces problèmes sont les suivants:

- a) La première réduction tarifaire (10 %) portera-t-elle sur tous les droits ou seulement sur les droits appliqués aux produits industriels?
- b) Cette réduction aura-t-elle un caractère universel, c'est-à-dire s'appliquera-t-elle aux importations originaires de tous les pays du GATT ou sera-t-elle limitée aux pays de l'OECE?
- c) L'accord provisoire contiendra-t-il des dispositions quant à l'élimination des restrictions quantitatives ou à l'accroissement des contingents?
- d) L'accord provisoire devra-t-il contenir les principes généraux d'une zone de libre échange?
- e) De quelle façon sera-t-il ratifié (décision de l'exécutif ou approbation parlementaire)?

L'accord provisoire, on le voit, pose pratiquement les mêmes problèmes qu'un traité achevé. Les membres du Comité intergouvernemental se sont, dans l'ensemble, montrés plutôt réticents, à

- 11 -

l'exception toutefois de M. le Ministre Lange (Suède) qui, ayant renoncé, sur le conseil des pays autres que les Six, à présenter une proposition d'accord initial, a vu dans le débat ouvert par la Commission européenne une occasion d'y revenir partiellement.

L'accord provisoire préfigurerait-il la convention sur la zone de libre échange, sera-t-il, en d'autres termes, l'accord "initial" préconisé par M. Lange ou ne sera-t-il en définitive qu'un substitut mal taillé à la zone de libre échange? La difficulté de se prononcer dès maintenant sur le principe d'un accord provisoire est que l'on ne sait pas encore si la négociation principale aura, dans l'ensemble, abouti avant la fin de l'année et si, par conséquent, l'accord provisoire pourra alors apparaître effectivement comme une anticipation de l'accord principal. Voilà quel a été le sens général de l'intervention des représentants non-Six au Comité intergouvernemental qui ont été les seuls à prendre position dans le débat et qui l'ont fait d'une manière extrêmement prudente.

Il a été finalement convenu que la discussion sur un accord transitoire serait reprise au mois d'octobre.

En ce qui nous concerne, nous sommes très réservés à l'égard de la suggestion d'un accord provisoire.

Pour des raisons de négociation d'abord. Au cours de ces derniers mois, il est apparu de plus en plus clairement que les pays de la Communauté économique craignaient d'introduire une discrimination systématique dès le 1^{er} janvier prochain. L'Allemagne a déjà procédé, au titre de la politique conjoncturelle, à une réduction tarifaire sur un grand nombre de produits. Les pays qui, comme la France et l'Italie, ont en général des droits supérieurs au futur tarif commun, vont très vraisemblablement les réduire sur une base universelle. Les pays du Benelux sont en revanche les seuls qui techniquement n'auraient pas la possibilité d'éviter ou d'atténuer la discrimination envers les pays tiers. Leurs droits sont en général en dessous du futur tarif commun et il est difficile de penser qu'ils pourraient les réduire envers les pays tiers au 1^{er} janvier 1959 pour les relever par la suite. Au total, les mesures que les Six prendront au 1^{er} janvier 1959 seront très limitées dans leur portée et cela aussi bien vis-à-vis des pays tiers (pas ou peu de discrimination) qu'à l'égard des pays de la Communauté (pas ou peu de mesures nouvelles de l'Allemagne, mesures françaises probablement annulées par le maintien des restrictions quantitatives). On voit dans ces conditions que ceux des Six qui sont acquis à l'idée d'une zone de libre échange auraient tout intérêt à la conclusion d'un accord provisoire qui leur donnerait une contre-partie à des mesures qu'ils seront, en tout état de cause, obligés de prendre vis-à-vis des pays tiers ou qui leur apporterait des avantages que les premières mesures prévues par le Traité de Rome ne pourront d'emblée leur procurer.

Il serait regrettable que les non-Six aient une nouvelle fois l'air de se présenter en demandeurs. Cela n'améliorerait certainement pas les chances de succès de la négociation.

Pour des raisons de fond également. Nous ne sommes en effet pas prêts à envisager un accord provisoire aussi longtemps que nous ne serons pas certains que l'accord sur la zone de libre échange pourra se faire. La participation à un régime régional est une décision suffisamment grave pour qu'on soit justifié à ne la prendre que dans le cadre d'engagements aussi clairs que possible, ce qui ne saurait être le cas avec un accord provisoire.

XII

Remarques finales et position de la Suisse

En faisant le point de la situation, nous constatons que quatre grandes questions sont encore entièrement ouvertes.

1. Le problème de l'origine à l'occasion duquel certains pays soulèvent la question de l'harmonisation tarifaire ou du prélèvement de taxes compensatoires se substituant aux anciens droits de douane.
2. Le problème de l'harmonisation des législations sociales auquel on donne, du côté français et pour des raisons politiques, une importance considérablement exagérée.
3. Le problème de l'agriculture qui ne devrait pas être la source de graves tensions entre les Six et les non-Six, mais qui nécessitera encore d'assez longues négociations, en particulier pour déterminer les droits de douane qui devraient être réduits.
4. Le problème des institutions, problème majeur. En effet, les Six désirent établir, à des fins politiques, l'indépendance des institutions de la Communauté. D'autre part, l'existence de deux séries d'institutions prenant des décisions sur des mêmes matières peut conduire à des discriminations. Celles-ci seraient particulièrement graves si le passage d'une étape à l'autre, dans la zone de libre échange, pouvait ne pas être coordonné avec le passage des étapes dans la Communauté.

Ce qui caractérise ces quatre questions fondamentales, c'est le fait qu'aucune d'elles n'appelle un règlement définitif. Pour deux d'entre elles (le problème de l'origine et le problème de l'harmonisation des politiques sociales), il n'y a même, au fond, aucune nécessité impérieuse de prévoir des solutions précises avant la fin de la première étape. En ce qui concerne le problème de l'origine, il a été expressément reconnu que les détournements de trafic pouvant résulter des disparités tarifaires seraient négligeables pendant la première étape. Par conséquent, il serait matériellement possible d'aboutir très rapidement à un projet d'accord sur la zone de libre échange ou sur l'Association économique européenne, selon la terminologie proposée par les Six.

Le point le plus incertain qui subsiste du point de vue du calendrier des opérations est la date à laquelle le gouverne-

- 13 -

ment français pourra prendre des engagements. A cet égard, il faudra tenir compte des délais nécessaires pour tirer les conclusions du referendum du 28 septembre et pour mettre en place les nouveaux pouvoirs français.

Nous estimons cependant qu'un accord devrait pouvoir se faire d'ici la fin de l'année, qu'il pourrait être signé dans les premiers mois de 1959 et ratifié la même année. Si la première de ces prévisions se réalise, il sera alors possible d'examiner si un accord provisoire doit être adopté pour la durée nécessaire à la mise au point des textes et à la ratification de la convention.

Les préoccupations majeures qui subsistent pour la Suisse sont, d'une part, le problème de l'harmonisation et, d'autre part, le problème du nouveau tarif.

Sur le plan de l'harmonisation, qu'il s'agisse des politiques tarifaires, sociales ou fiscales, nous ne voyons pas la possibilité de prendre des engagements. Nous pensons qu'il convient en cette matière d'adopter un point de vue pragmatique, et nous ne nous refuserions certainement pas à examiner les difficultés concrètes que pourraient éprouver certains pays dans la mise en oeuvre de la zone de libre échange par suite d'un défaut d'harmonisation des politiques.

En ce qui concerne le nouveau tarif, le postulat suisse reste inchangé. C'est le nouveau tarif qui servira de point de départ aux réductions tarifaires.

Veillez, Monsieur l'Ambassadeur, agréer l'assurance de notre haute considération, Monsieur le Ministre,

DIVISION DU COMMERCE
LE DIRECTEUR:



Copie:

Département politique fédéral;
Délégation suisse près l'OECE, Paris;
M. le Directeur Keller, Administration fédérale des blés, Berne;
Union suisse des paysans, Brugg;
Vorort, Zurich.

MM. Sch, Lg, Stp, Hm, Ba, Mi, Bü, Bru, W, Ht, Es, E, D, L.