

ConfidentielLa position de la Suisse à l'égard
de la coopération économique européenne.

Du fait de l'interruption, à la fin de l'année passée, des négociations relatives à la création d'une zone européenne de libre échange, une crise, qui aujourd'hui encore n'est pas surmontée, a éclaté entre les six membres de la Communauté économique européenne et leurs associés de l'OECE. En conséquence, il parut indiqué de réexaminer les problèmes qui se posent à la Suisse dans le cadre des efforts d'intégration européenne. A cet effet fut créé un groupe de travail, présidé par M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral et comprenant: M. V. Umbricht, Directeur de l'Administration fédérale des finances, le Ministre E. Stopper, Délégué aux Accords commerciaux, le Ministre O. Long, Délégué aux Accords commerciaux, le Professeur R. Bindschedler, Chef du Service juridique du Département politique, M. A. Hay, Directeur de la Banque nationale suisse.

Ce groupe de travail partit de l'idée que la Suisse devait en principe adopter une attitude positive à l'égard des efforts d'intégration européenne. Elle a intérêt à une collaboration économique étroite entre Etats européens. Sa politique de neutralité traditionnelle l'empêche toutefois de participer à des formes d'intégration qui reposent sur une association politique. En conséquence, la Suisse doit s'efforcer d'amener la mise sur pied d'une association qui ne lui impose pas d'obligations en matière de politique étrangère et qui laisse aux Etats participants une liberté aussi grande que possible en matière de politique commerciale. La zone de libre échange, telle qu'elle fut envisagée, aurait pu remplir ces conditions. Le groupe de travail fut unanimement de l'avis que seule une entente multilatérale pourrait résoudre de façon satisfaisante les problèmes posés par la création de la Communauté économique européenne et éliminer



le danger d'une scission économique de l'Europe occidentale. Le groupe de travail devait, conséquemment, s'attaquer aux questions qui, dans la création d'une association multilatérale, revêtent une importance particulière. Il s'efforça de définir le point de vue suisse tel qu'il résulte des événements et des enseignements que l'on peut en tirer aujourd'hui.

Il était clair, pour le groupe de travail, que les négociations au sein du Comité Maudling avaient échoué avant tout parce que la France ne fit pas preuve d'une volonté politique suffisante pour arriver à une solution. Ce sont avant tout les efforts du Général de Gaulle tendant à exercer, à l'exclusion de la Grande-Bretagne, une influence dominante en Europe, qui constituent actuellement encore les principaux obstacles à une entente. Toutefois, depuis le début de la crise, certains événements sont intervenus qui, avec le temps, pourraient être de nature à modifier les conditions qui sont à la base des efforts d'intégration en Europe: introduction de la convertibilité externe, réforme monétaire et économique en France, affaiblissement de l'idée de supra-nationalité en rapport avec les événements qui se sont produits au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il faudra quelque temps pour voir dans quelle mesure ces facteurs seront de nature à encourager les Six à arriver à une association multilatérale avec les Onze. Il va falloir s'armer de patience et, aussi, faire montre de compréhension pour les problèmes des Six. A ce sujet, il ne faut pas oublier que l'intégration européenne n'est qu'un élément du jeu des forces politiques et que les grandes puissances européennes sont actuellement occupées par les grands problèmes de la politique mondiale.

Le changement le plus important de la base de discussion serait constitué par la réalisation du plan d'"Association européenne de libre échange" de Stockholm. Le groupe de travail ne s'est pas occupé des détails de ce projet, car il avait dirigé ses efforts vers la création d'une association multilatérale des Dix-sept. Il est d'avis que ce plan est actuellement

le seul moyen d'arriver à une solution de caractère européen et cela surtout s'il s'inspire en tous points de l'idée de créer un pont permettant d'entrer en discussion avec les Six. Il s'agit avant tout de s'assurer, au sein des Six, de l'appui des milieux favorables à une solution européenne. Simultanément avec l'acceptation du plan de Stockholm, il y aura lieu d'inviter les Six à reprendre en commun la discussion tendant à empêcher la discrimination. Il ne faut pas malgré tout totalement exclure la possibilité que pendant un certain temps, on ne parvienne pas à une entente avec les Six, et que l'Association européenne de libre échange continue à exister comme groupement indépendant.

Lors des discussions à Paris sur la zone de libre échange, le comportement en matière de politique douanière à l'égard des pays tiers constituait le problème principal. Il existe une certaine opposition entre l'intégration régionale et la division internationale du travail sur le plan mondial. Considéré du point de vue du commerce mondial, le principe de l'autonomie de la politique douanière est une nécessité. Toutefois les possibilités internes d'intégration sont d'autant plus grandes que la politique douanière d'une zone est uniforme à l'égard des pays extérieurs à la zone. Conformément à leur but politique, les Six mettent l'accent sur le régionalisme et s'efforcent par conséquent d'arriver à un tarif douanier uniforme. Par contre les Onze, qui eux mettent l'accent sur l'interdépendance des échanges mondiaux, veulent conserver leur liberté d'action en matière tarifaire, ceci conformément à leur désir de maintenir leur indépendance politique. Est-il vraiment possible d'éliminer toute discrimination entre ces deux systèmes ? Il est nécessaire de toute manière de rechercher un compromis qui permette d'arriver à un équilibre optimum entre la division du travail à l'échelle régionale et mondiale. Le système des certificats d'origine est un tel compromis; une harmonisation partielle et facultative des tarifs douaniers pourrait constituer une autre possibilité.

Même si actuellement l'idée d'une harmonisation doit être écartée, il est prudent d'envisager l'éventualité que tôt ou tard nous devrions vouer une attention plus soutenue à ce problème, pour autant qu'une solution définitive au sujet de la création d'une association multilatérale à dix-sept en dépende. Le groupe de travail était conscient du fait que cette voie impliquerait de la part de la Suisse un sacrifice appréciable parce que les raisons pour lesquelles elle défendait la liberté effective de la politique douanière à l'égard des États tiers resteront valables. Il faudrait examiner aussi, dans une telle situation des négociations, jusqu'à quel point des concessions seraient utiles dans ce domaine et dans quelle mesure nous pourrions supporter des désavantages afin de pouvoir conserver avec le reste du monde une division plus rationnelle du travail.

La création d'une Association européenne de libre échange modifierait sans doute sensiblement les données d'une discussion de ce problème controversé entre tous. Les Français rejetèrent toujours plus catégoriquement le système du certificat d'origine, complété par des listes de produits de base et de procédés de transformation, comme moyen adéquat pour éviter les détournements de trafic, et ils demandèrent l'harmonisation des droits de douane vers l'extérieur ou le prélèvement de taxes compensatoires. Le groupe de Stockholm appliquera le système du certificat d'origine. On aura ainsi la possibilité d'examiner, sur la base des expériences faites, les résultats qui peuvent être obtenus avec ce système.

Pour autant que le groupe de Stockholm décide de créer une Association de libre échange, il pourrait s'avérer utile de rechercher une entente par étapes avec les Six.

Un premier accord, auquel il s'agirait d'arriver le plus rapidement possible, pourrait décider de la création en commun d'une zone de libre échange et de l'élimination, dans un nombre d'années déterminé, des obstacles au commerce. Cet arrangement pourrait comprendre tous les points sur lesquels il a été possible d'arriver à une entente au sein du Comité Maudling. Les

dispositions permettant d'éviter les détournements de trafic ainsi que le rythme auquel se fera la réduction douanière ne seraient fixés, pour le moment, que pour la première étape. C'est en principe, pendant cette étape, le système du certificat d'origine qui devrait être appliqué. Au cours de cette première étape et à la lumière du nombre toujours plus important des expériences, les solutions définitives aux problèmes controversés seraient recherchées en commun.

* * *

Lors des discussions du groupe de travail, les constatations suivantes ont été faites au sujet des différents problèmes:

1. Le comportement à l'égard des Etats tiers en matière de politique douanière.

Lors des négociations à Paris, l'on étudia minutieusement la possibilité d'éviter les détournements de trafic qui pourraient résulter de politiques douanières divergentes des Etats membres à l'égard des Etats tiers. Les experts furent en général d'accord pour admettre que le système du certificat d'origine, complété par des listes de produits de base et de procédés de transformation, était un moyen adéquat. Les experts français et en partie les experts italiens ont toutefois maintenu le point de vue que dans le secteur chimique et dans quelques autres cas, cette méthode n'était pas applicable et c'est la raison pour laquelle ils demandèrent une harmonisation des droits de douane pour ces secteurs.

Le groupe de travail est d'avis qu'il est nécessaire de continuer à défendre le système du certificat d'origine, d'autant plus que l'Association européenne de libre échange offrira l'occasion d'accumuler des expériences sur ce système.

- 6 -

Le groupe de travail ne s'est toutefois pas caché qu'au cours du processus d'intégration, la réalisation de ce postulat pourrait causer des difficultés.

En cas de l'application du système du certificat d'origine, certaines branches ne retireraient probablement qu'un avantage limité du processus d'intégration; fait plus grave, le système du certificat d'origine peut non seulement entraîner dans une certaine mesure des complications administratives, mais ouvrir également les portes au protectionnisme administratif, surtout si les déclarations d'origine ne sont pas établies de façon très précise.

Il est dès lors à craindre que les Six maintiendront à l'égard des Onze une certaine discrimination, en invoquant leur politique douanière extérieure uniforme, répondant mieux à leur conception de l'intégration.

Le groupe de travail arriva à la conclusion qu'au cours du processus d'intégration, un certain rapprochement des positions douanières se fera vraisemblablement par lui-même. On peut bien admettre qu'avec le temps les Six devront, pour des raisons internes et externes, consentir à des réductions de leur tarif commun. La diminution des différences en matière de tarifs douaniers ainsi que les expériences faites en commun et la confrontation des intérêts en jeu, pourraient entraîner une certaine harmonisation volontaire, qui prendrait comme base la moyenne des tarifs douaniers des Etats membres avec une bande de tolérance aussi large que possible. L'harmonisation ne devrait donc pas se faire en principe au début du mouvement d'intégration, mais être le résultat de l'évolution ultérieure. Si, pour s'entendre avec les Six, il s'avérait nécessaire dans certains cas d'arriver plus vite à une harmonisation facultative, il faudrait étudier cette éventualité à fond; toutefois, il ne faut pas perdre de vue que justement pour notre pays, qui possède un tarif douanier dont le niveau est en général bien en-dessous de la moyenne européenne, la recherche de solutions

dans ce domaine sera difficile. Pour des raisons politiques et économiques, la Suisse devrait en principe défendre le maintien de la liberté d'action en matière de politique douanière extérieure.

2. La démobilisation des droits de douane.

Lors des négociations à Paris, l'on admit qu'en principe la réduction des droits de douane se ferait, au sein de la zone de libre échange, selon les mêmes règles et au même rythme qu'au sein de la CEE. Afin d'éviter toute discrimination dans le domaine douanier, il est particulièrement important pour les Onze d'empêcher qu'un décalage ne se produise entre la réduction douanière des Six et celle des Dix-sept. Plus l'on prendra de temps à conclure une association multilatérale, plus la réalisation de ce postulat sera difficile. Le groupe de travail est dès lors favorable à la réalisation d'une "Association européenne de libre échange" qui serait un moyen constructif de combler le retard des "Non-Six" en matière de réduction douanière.

La Suisse attache beaucoup d'importance à ce que son nouveau tarif douanier constitue le point de départ d'une réduction douanière. Comme ce tarif a été reconnu sur le plan international à l'occasion des négociations au sein du GATT, qu'il a maintenant été également approuvé par les Chambres fédérales, et qu'en outre les plans de Stockholm prennent pour point de départ les tarifs douaniers en vigueur le 1er janvier 1960, cette demande de la Suisse devrait pouvoir être acceptée.

3. Les répercussions financières qu'entraîne la réduction douanière.

Les réductions douanières prévues dans le cadre d'une association multilatérale grèveraient les finances fédérales

de façon durable. En 1958, l'ensemble de nos recettes douanières s'élevait à 760 millions de francs environ, dont 580 millions provenaient du commerce avec les pays de l'OECE. De ces 580 millions de francs, 215 millions provenaient des droits de douane de protection (37 %) et 365 millions des droits de douane fiscaux (63 %).

Comme certains facteurs (réduction des droits de douane agricoles, modifications probables de la structure des importations, etc.) nous sont inconnus, il n'est pas possible de prévoir si le déficit douanier atteindra réellement 215 millions de francs, lorsque l'élimination des droits de protection sera chose faite.

Le nouveau tarif douanier, qui doit servir de point de départ à la réduction, crée sur les recettes douanières provenant de produits industriels une réserve de 40 à 50 millions de francs qui devrait permettre de compenser pendant un ou deux ans la diminution des recettes consécutive à la démobilité tarifaire (le déficit pour la lère année peut être estimé à 20 millions de francs).

Pour les étapes ultérieures, des solutions de rechange fiscales seront nécessaires pour compenser la réduction des revenus douaniers. En principe, il est prévu d'avoir recours à cet effet aux impôts internes. Comme les droits de douane se rangent dans la catégorie des impôts de consommation, il semblerait tout naturel d'essayer d'arriver à une compensation en adaptant l'impôt sur le chiffre d'affaire ou en créant d'autres impôts de consommation. Comme il s'agit dans le fond uniquement de recourir aux impôts, pour compenser la diminution des recettes qui, jusqu'à ce jour, ont été fournies par les droits de douane, une telle solution ne devrait en principe pas surcharger les consommateurs. Une solution de rechange tendant à augmenter les impôts fédéraux directs, l'impôt sur la défense nationale par exemple, n'entre guère en ligne de compte.

Il serait souhaitable que les dispositions nécessaires pour lever des impôts compensatoires soient prises si possible en même

temps qu'interviendra la décision relative à l'entrée dans une association multilatérale. Le fait de jumeler l'adhésion à une association avec la solution de rechange en matière de recettes serait logique et justifié d'abord parce qu'il y a rapport direct entre la diminution des revenus douaniers et le budget fédéral et ensuite parce que les finances de la Confédération seront par ailleurs fortement mises à contribution dans les années à venir (défense nationale, agriculture, etc.). Cela nous éviterait aussi d'avoir à expliquer plus tard au peuple, après que nous soyons entrés dans l'association, pourquoi la levée d'impôts compensatoires, qui de toute façon doit reposer sur une base constitutionnelle, est nécessaire.

Cependant, il y a lieu de mentionner que les derniers développements nous portent à croire qu'une association européenne de libre échange comprenant sept Etats sera d'abord créée et que son but sera ensuite d'arriver à une association multilatérale comprenant 17 Etats. Telle qu'on envisage actuellement sa structure, l'association de libre échange se traduira pour nous, les premières années, par une réduction douanière annuelle de 2 à 3 millions de francs environ. Lorsque dans 10 ans la démolition douanière sera entièrement réalisée, cette somme, cumulée, pourrait atteindre 25 à 30 millions de francs suisses. Etant donné ce montant relativement modeste et le fait que le nouveau tarif douanier fournira de toute façon 40 à 50 millions de francs de plus que l'ancien tarif, l'introduction d'impôts compensatoires ne semble pas s'imposer. Ces considérations nous amènent à penser qu'il serait inopportun de lier la question constitutionnelle des impôts compensatoires à celle de l'entrée dans l'association de libre échange.

Le problème se poserait différemment en cas de transformation de l'association de libre échange en association multilatérale de 17 Etats membres qui, lorsque la réduction sera entièrement réalisée, diminuera les recettes de la Confédération de 220 à 230 millions de francs, pour autant que la réduction se limite aux droits de douane de protection. Il est évident que

si l'on veut éviter de perturber gravement les finances fédérales, la caisse fédérale ne saurait supporter une telle perte sans compensations. Il conviendra dès lors, au moment où l'association multilatérale sera créée, d'étudier à nouveau comment il sera possible de combiner l'entrée dans l'association avec la levée d'impôts compensatoires et de soumettre si nécessaire des propositions au peuple.

Les droits de douane fiscaux ont une importance toute particulière pour la Confédération. S'ils venaient à être éliminés, une perte supplémentaire de 360 millions de francs en résulterait. Il est vrai que le Traité de Rome contient une disposition d'après laquelle les droits fiscaux peuvent être remplacés par des impôts internes. Pour des raisons de principe, la Suisse s'est jusqu'à présent catégoriquement refusée à adopter une telle solution. Les droits fiscaux constituent depuis toujours un instrument de la politique financière dont chaque pays doit pouvoir se servir d'une manière autonome, et cela également en cas d'intégration. En plus, nos principaux droits fiscaux (droits de douane sur le tabac et le carburant), qui sont destinés à servir à des buts déterminés, nous ont rapporté en 1958, dans le secteur de notre commerce avec les pays membres de l'OECE, environ 246 millions de francs. Un changement du système actuel provoquerait des discussions délicates de politique intérieure et poserait des problèmes constitutionnels spéciaux.

En conséquence, la Suisse doit insister, comme elle l'a fait jusqu'à présent, pour que les droits de douane fiscaux ne soient pas compris dans la réduction douanière. Pour que les droits fiscaux ne soient pas utilisés à des fins de protection, une nouvelle formule devra éventuellement être trouvée.

4. L'élimination des restrictions quantitatives.

Lors des négociations sur la zone de libre échange, l'on fut unanime à admettre que pour l'élimination des restrictions

quantitatives à l'importation, les dispositions du Traité de Rome peuvent dans l'ensemble être reprises. D'après ces dispositions, les restrictions doivent être entièrement abolies à la fin de la période transitoire.

Au début du processus de démobilitation, chaque pays transforme les contingents bilatéraux ouverts aux pays membres en contingents globaux accessibles sans discrimination à tous les autres pays membres. A la suite du passage à la convertibilité, la globalisation devra dorénavant être faite sur une base mondiale, conformément aux prescriptions du GATT.

L'ensemble des contingents globaux ainsi établis sera élargi chaque année de manière à réaliser, par rapport à l'année précédente, un accroissement d'au moins 20 % de leur valeur totale. Le contingent global pour chaque produit sera augmenté d'au moins 10 % chaque année. Pour les produits pour lesquels le contingent global n'atteint pas 3 % de la production nationale du pays en cause, un contingent égal à 3 % au moins de cette production sera établi. Ces contingents seront augmentés selon une cadence plus rapide que celle prévue pour les autres produits.

L'on a prévu d'éliminer des restrictions quantitatives à l'exportation au plus tard jusqu'à la fin de la première étape de la période transitoire, ceci conformément à l'exemple donné par le Traité de Rome. Par contre il n'a pas encore été possible d'établir dans quels cas d'exception le délai d'élimination des restrictions peut être prolongé, ou de nouvelles restrictions peuvent être introduites. Cette possibilité doit être étroitement délimitée et sujette à un contrôle strict des institutions. En plus, les nouvelles restrictions imposées, notamment en cas de pénurie, ne doivent pas affecter les courants traditionnels d'exportation. Moyennant l'adoption d'une telle règle, la réintroduction de restrictions pourrait se faire par une décision unilatérale, suivie d'un examen ultérieur par les institutions.

A ce sujet se pose pour la Suisse la question de l'interdiction de l'exportation de ferraille actuellement en vigueur. Cette question devrait être traitée dans le cadre des arrangements spéciaux pour les produits de la CECA.

5. Le problème de l'agriculture.

Il s'agit là d'un des problèmes les plus compliqués. Il n'est pas possible d'appliquer telles quelles, aux produits agricoles, les règles générales sur la réduction des droits de douane et des contingents. Mais d'autre part, les pays exportateurs de produits agricoles ne pourraient accepter une association multilatérale qui se réduirait aux produits industriels. Lors des négociations de Paris, tous les pays participants furent d'accord sur la nécessité de créer, comme dans le cadre de la CEE, un statut spécial pour l'agriculture. Le texte d'un tel statut ne fut toutefois pas élaboré. Le fait que les dispositions sur la politique agricole commune prévues par le Traité de Rome ne sont pas encore fixées, a rendu le travail plus difficile encore.

La délégation suisse a proposé dans un mémorandum (document CIG (58) 25), de n'élaborer d'abord qu'une solution provisoire, applicable pendant la première étape de la période transitoire seulement. Elle prévoit de reprendre du Traité de Rome les dispositions sur la réduction des droits de douane et des contingents, alors que l'application à l'égard de l'agriculture des autres mesures de protection demeurerait autorisée. Ainsi, l'on aspire, d'une part, à éliminer les discriminations entre les Six et les Onze et, d'autre part, à assurer la réciprocité en faveur des pays exportateurs de produits agricoles.

Il ne semble pas qu'un statut déjà entièrement élaboré doive être présenté, dans le secteur agricole, pour que les négociations puissent reprendre. L'attitude de la délégation suisse pourrait se fonder, au départ, sur le mémorandum cité plus haut. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que ce document ne contient que des suggestions très générales et ne prévoit qu'une solution provisoire. Il est par conséquent nécessaire de pousser plus avant, sur le plan interne, l'étude des problèmes qu'une association multilatérale soulève pour l'agriculture.

6. L'harmonisation de la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers.

On classe en principe sous la rubrique "politique commerciale extérieure" toutes les mesures propres à influencer directement la direction et le volume du commerce avec des pays situés en dehors de la zone.

Les deux moyens les plus importants utilisés en politique commerciale sont d'une part les droits de douane et d'autre part les restrictions quantitatives aux importations et aux paiements. Le problème de la politique douanière a déjà été traité dans un autre chapitre. Les restrictions quantitatives aux importations et aux paiements ont perdu de leur importance depuis que la convertibilité a été décrétée. Les dispositions du GATT et du Fonds Monétaire International obligent la plupart des pays européens à réduire ces restrictions. L'orientation de la politique des Etats membres dans les secteurs les plus importants est par conséquent déjà tracée.

Pour les autres secteurs de la politique commerciale extérieure, il semblerait juste de suivre la voie recommandée par le Comité Maudling. Celle-ci consiste à renoncer à établir des prescriptions détaillées, mais à prévoir en revanche un droit de plainte pour les Etats membres qui se sentiraient réellement désavantagés par la politique commerciale extérieure d'un autre membre. Après un certain temps, un véritable "Code de bonne conduite" pourrait naître de cette pratique.

7. L'harmonisation de la politique sociale.

La France demanda d'inclure dans le Traité de Rome des dispositions sur l'harmonisation des politiques sociales. Ces dispositions, qui prévoient une coordination générale des règles juridiques contiennent en outre les dispositions particulières suivantes:

- a) Chaque Etat membre assure, au cours de la première étape, et maintient par la suite l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.
- b) Les Etats membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes des congés payés.
- c) Jusqu'à la fin de la première étape, tous les pays membres doivent ramener au niveau français de 1956 la durée normale du travail ainsi que la rémunération pour heures supplémentaires, à défaut de quoi des mesures de protection doivent être concédées aux industries françaises lésées.

Lors des négociations de Paris, les Six estimèrent, contrairement aux Onze, que la zone de libre échange devrait reprendre ces dispositions.

Un examen de la situation de la Suisse et de l'évolution future probable a fait apparaître des éléments nouveaux. Le département de l'économie publique prépare la ratification de la convention de l'Organisation internationale de travail relative au principe de la rémunération égale des hommes et des femmes. Des travaux préparatoires d'ordre législatif sont en cours également au sujet des congés payés, de la durée normale du travail et des indemnités pour travail supplémentaire; ils auront pour conséquence l'équivalence du régime suisse avec les régimes existants dans les pays de la CEE (parfois cependant à l'exception de la France). Etant donné cette évolution, la Suisse devrait pouvoir se rallier aux dispositions du Traité de Rome, d'autant plus que celles-ci ne sont pas interprétées de façon très littérale.

Une telle réglementation rencontrera toutefois une certaine opposition dans les milieux économiques suisses. Une préparation psychologique à l'intérieur sera par conséquent nécessaire pour faciliter l'adoption de ces dispositions.

8. La libération du marché du travail et de l'établissement d'entreprises.

Le Traité de Rome prévoit l'établissement, entre Etats membres, d'une complète liberté de mouvements des salariés. Lors des conversations sur une zone de libre échange, l'Italie et la Grèce exigèrent une réglementation semblable, mais la question fut à peine discutée. Un tel système ne serait pas acceptable pour la Suisse, car nous serions empêchés de poursuivre nos postulats les plus importants en matière de politique du marché du travail et de politique démographique. L'introduction de la libre circulation favoriserait à tel point l'établissement permanent chez nous d'un nombre important d'ouvriers étrangers et de leurs familles qu'en peu de temps l'élément étranger prendrait en Suisse des proportions inquiétantes.

Il faudrait par conséquent, pour l'association multilatérale, tâcher de partir du régime appliqué par l'OECE. Ses dispositions ont, elles aussi, un caractère assez libéral, mais la Suisse a réussi à faire accepter par les Etats membres les réserves nécessaires. Au cas où une libération du marché du travail sensiblement plus accentuée que celle prescrite par l'OECE était prévue, la Suisse se verrait obligée d'insister pour que lui soit accordée la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde, semblables aux réserves qu'elle a faites à l'égard des dispositions de l'OECE favorisant l'établissement permanent des salariés étrangers.

Dans le cadre des travaux préparatoires pour une zone de libre échange, un groupe de travail du Comité Maudling a élaboré un projet sur la liberté d'établissement des entreprises, calqué sur le Traité de Rome. Ce projet prévoit toutefois l'introduction de la liberté d'établissement, pour le commerce, la production des biens et les services, uniquement dans les secteurs où les obstacles au commerce international doivent disparaître.

Ce projet servira sans doute de base pour la discussion sur la liberté d'établissement, lors de négociations sur la future association. Il contient le minimum de garanties nécessaires pour le rendre acceptable pour la Suisse. A part la clause de sauvegarde générale, qui réserve les prescriptions législatives et administratives relatives au maintien de l'ordre et à la sécurité publique, la Suisse est particulièrement intéressée à la clause spéciale qui permet aux Etats membres de déroger à la liberté d'établissement dans la mesure nécessaire pour empêcher que des troubles graves ne se développent et ne menacent la structure sociale et démographique d'un pays. Cette clause est indispensable pour protéger l'artisanat, les métiers et le petit commerce, alors que le commerce en gros et l'industrie ne sont guère menacés par les facilités d'établissement envisagées.

9. La libération des mouvements de capitaux.

L'art. 67 du Traité de Rome stipule que: "les Etats membres suppriment progressivement entre eux, pendant la période de transition et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun, les restrictions aux mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres ...". L'OECE a repris cette disposition pour la zone de libre échange et s'est efforcée de donner un contenu à ce but général: un projet de Code de libération des mouvements de capitaux a été rédigé (document C(58)172 du 3.7.58). Il prévoit entre autres la libération des investissements directs à long terme (de plus de 5 ans), le libre retransfert du produit de la liquidation d'investissements et certaines facilités pour les capitaux encore bloqués.

Ces efforts de l'OECE doivent être poursuivis et encouragés. En adoptant une politique libérale en matière de mouvement de capitaux, les Etats favorisent l'intégration économique. Un moyen intéressant à tous égards de promouvoir les mouvements de capitaux serait d'autoriser les entreprises sises dans un pays de

l'OECE à faire coter leurs actions aux bourses des autres pays membres. Les Etats devraient s'efforcer d'éliminer les obstacles - il y en a aussi d'ordre fiscal, notamment en Suisse - qui s'opposent à la cotation de valeurs étrangères à leurs bourses. Cette question a d'ailleurs fait l'objet de discussions à l'OECE et quelques progrès ont été réalisés.

Dans l'ensemble, la question des mouvements de capitaux ne crée pas de difficultés particulières dans une Association économique européenne. Pour la Suisse, il y a intérêt à encourager tous les efforts tendant à réaliser une plus grande liberté dans ce domaine.

10. Coordination des politiques monétaires.

Afin d'éviter dans toute la mesure du possible les crises de balance des paiements - de telles crises étant en effet l'un des principaux obstacles à l'intégration économique - il est nécessaire de coordonner la politique monétaire et conjoncturelle des Etats européens. Le passage à la convertibilité, fin décembre 1958, par les pays de l'OECE (à l'exception de la Turquie et de la Grèce) rend une telle coopération plus nécessaire encore; en effet, les crises de balance des paiements pourraient survenir plus soudainement et se répercuter plus rapidement d'un pays à l'autre que ce n'était le cas sous le régime antérieur, où les règlements en devises étaient contrôlés de manière plus stricte.

Cette coordination s'est déjà développée dans le cadre de l'OECE, notamment au Comité économique, au Groupe de travail 19 et au Comité directeur de l'Accord monétaire européen. En outre, la Banque des règlements internationaux joue un rôle important dans ce domaine et le Fonds monétaire international exerce une influence non négligeable, notamment dans le domaine des taux de change. Ces organes sont suffisants pour assurer une coopé-

ration monétaire efficace et il ne semble pas nécessaire d'en créer d'autres dans le cadre d'une Association économique européenne. La convertibilité étant un système mondial, il serait cependant opportun de renforcer encore la collaboration existant déjà entre l'OECE et le Fonds monétaire international.

La coopération monétaire doit porter aussi bien sur la politique de crédit et des changes que sur le marché de l'argent et des capitaux des pays de l'OECE. Il n'est toutefois guère indiqué de proposer des règles précises à cet égard; il appartient aux organes responsables de suivre de près les événements et de proposer, au vu des circonstances, des solutions aux difficultés qui pourraient surgir.

Si malgré cette coopération, une crise de balance des paiements devait survenir dans un pays membre, des crédits peuvent lui être accordés par le Fonds européen créé par l'Accord monétaire européen (qui dispose de 600 millions de dollars) et par le Fonds monétaire international. Au cas où ces aides s'avèreraient insuffisantes, il serait opportun de prévoir, dans une Association multilatérale, une assistance financière supplémentaire. Les effets de désintégration qu'une telle crise pourrait entraîner par le recours au contingentement des importations doivent être évités dans toute la mesure du possible. Une telle assistance pourrait revêtir la forme du "concours mutuel" prévu à l'art. 108 du Traité de Rome; il ne s'agit, bien entendu, pas d'une aide aux pays sous-développés pour qui d'autres mesures sont envisagées.

11. Les pratiques commerciales restrictives.

Lors des négociations à Paris, un accord presque complet a pu se faire sur cette question. Seul est resté ouvert le problème des compétences à attribuer aux organes de la zone. Lors d'une reprise des négociations, le compromis déjà élaboré devrait servir de ligne directrice.

Voici quels sont les points sur lesquels l'accord a été réalisé à Paris:

1. Tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet de fausser la concurrence dans l'association et toute action entreprise pour tirer un avantage indu d'une position dominante dans l'association est incompatible avec les buts de celle-ci, lorsque cette action fait disparaître les avantages que l'on peut attendre de la création d'un marché libre.
2. Tout pays membre qui s'estime lésé par une pratique commerciale contrevenant aux principes de l'association peut avoir recours aux organes de celle-ci. Les Etats membres fournissent à l'association tous les renseignements utiles et lui prêtent concours pour l'établissement des faits de la cause.
3. L'association établit un rapport sur les faits révélés par l'enquête. Si elle conclut à l'existence d'une infraction et d'un préjudice, elle peut adresser des recommandations aux pays membres et publier ce rapport.
4. Si l'infraction et le préjudice n'ont pas cessé dans un délai raisonnable, l'Etat membre peut proposer à l'organisation des mesures compensatoires ou préventives. A défaut de décision de l'organisation dans un délai de deux mois à compter de la réception desdites propositions, le pays intéressé peut appliquer les mesures qu'il a proposées. Si, ultérieurement, l'organisation désapprouve ces mesures, le pays les suspend ou les modifie dans la mesure où elles ont été désapprouvées.
5. Au début de la période transitoire, l'organisation adoptera la procédure nécessaire à l'application des principes énoncés sous 1 à 4.
6. En fonction de l'expérience acquise et en collaboration avec la CEE, l'organisation examine avant la fin de la première étape (au moins 4 ans) et peut examiner ultérieurement si

de nouvelles dispositions sont nécessaires pour neutraliser les effets des pratiques commerciales restrictives. Cet examen portera notamment sur l'amélioration de la procédure d'enquête et sur la question de savoir si le droit de prendre l'initiative des enquêtes sera conféré à l'organisation.

12. Les clauses de sauvegarde.

Le caractère radical des objectifs envisagés (abolition totale des droits de douane et des restrictions quantitatives) justifie, à l'instar du Traité de Rome, l'insertion dans un traité d'association de clauses de sauvegarde pour deux cas, à savoir des difficultés de balance des paiements et des difficultés touchant des secteurs d'activité particuliers.

Il faut cependant éviter que les pays participants fassent de ces clauses un usage abusif qui compromettrait la réalisation des objectifs de l'association multilatérale et entraînerait des discriminations et des ruptures de réciprocité.

La clause fondée sur les difficultés de balance des paiements permettrait des dérogations temporaires aux dispositions concernant l'élimination des restrictions quantitatives, soit un arrêt des mesures d'élargissement, soit le rétablissement de contingents.

Les pays souffrant de difficultés de balance des paiements devraient faire examiner leur situation avant qu'ils ne se sentent contraints de recourir à la clause de sauvegarde. Ces consultations devraient servir à rechercher les moyens d'éviter, notamment par la voie du concours mutuel, le recours à des dérogations.

Le pays intéressé pourrait prendre unilatéralement des mesures de sauvegarde qui resteraient en vigueur jusqu'au moment où l'examen "a posteriori" par les institutions aura été mené à chef et où les aménagements éventuels des dispositions prises par le pays en question auront été mis au point. Après un

certain délai (12 ou 18 mois), les institutions pourraient, à la majorité qualifiée, désapprouver les mesures prises unilatéralement.

Si, en revanche, l'idée défendue par la Communauté économique européenne devait prévaloir - selon laquelle le recours à la clause de sauvegarde ne pourrait être désapprouvé que par un vote à l'unanimité - (possibilité de veto pour le pays en difficultés), il faudrait prévoir pour les pays lésés par les mesures unilatérales la possibilité de prendre unilatéralement aussi, et pour rétablir une certaine réciprocité, des mesures de protection.

La clause applicable en cas de difficultés touchant des secteurs d'activité particuliers permettrait un arrêt temporaire du processus d'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives. Si l'idée prévalait selon laquelle des restrictions quantitatives pourraient être à nouveau imposées, celles-ci ne devraient pas avoir pour effet un recul des importations par rapport à une période de référence récente (standstill quantitatif).

Si de telles règles concrètes ne sont pas généralement acceptables, on pourrait aussi prévoir que les mesures de sauvegarde admises seront fixées dans chaque cas par les institutions.

Le recours à la clause devrait être approuvé au préalable par les institutions, à la majorité qualifiée. Si le recours à la clause pouvait se faire de manière unilatérale, les pays éventuellement lésés devraient pouvoir prendre unilatéralement aussi, et pour rétablir une certaine réciprocité, des mesures de protection.

13. Le problème des pays européens sous-développés.

Les pays sous-développés de l'OECE (Grèce, Turquie, Irlande, Islande) exigent que, dans le cadre d'une association multilaté-

rale, un statut spécial leur soit accordé qui leur donnerait des avantages spéciaux dans trois domaines. Ils désirent tout d'abord obtenir des préférences douanières et conclure des contrats de vente à long terme pour les produits agricoles et de la pêche dont se composent principalement leurs exportations et pour lesquels la réduction des mesures protectionnistes ne se fera que lentement. Ils désirent ensuite, afin de pouvoir industrialiser plus rapidement leurs pays, réduire à un rythme plus lent que les autres membres les barrières tarifaires et contingentaires pour les produits industriels. Enfin, ils demandent une aide financière. Ils font valoir que, par suite de l'intégration, la différence entre leur niveau de productivité et celui des membres plus développés de l'OECE s'accroîtrait encore s'ils n'arrivaient pas à accélérer leur développement industriel par une rapide expansion de l'infrastructure. Leur propre capacité financière ne suffit pas à cet effet et les pays développés devraient dès lors accorder une telle aide, par l'entremise d'institutions adéquates.

Lors des négociations sur la zone de libre échange, tout le monde fut d'accord de concéder un statut spécial aux pays sous-développés. Aucune solution n'a encore été élaborée dans le secteur agricole, car le programme agricole général doit tout d'abord être mis sur pied. Personne ne conteste le fait qu'un programme de réduction plus lente et élastique des restrictions aux échanges est nécessaire; tout spécialement dans le domaine douanier, des travaux préparatoires devant permettre d'arriver à une solution ont déjà été faits. Afin qu'ils puissent s'adapter plus rapidement à l'intégration, il faudra accorder à ces pays une certaine aide financière. Là aussi, des propositions prévoyant la création d'une autorité autonome d'investissements ont déjà été faites par un groupe d'experts. Toutefois, une entente au sujet de ces propositions n'a pas encore été réalisée et aucune décision n'a été prise sur l'importance des moyens qui seront mis à disposition.

Du fait de la crise des négociations relatives à l'intégration, le problème des pays sous-développés de l'Europe occidentale se pose actuellement de façon urgente. Si une "petite zone de libre échange" est créée et s'il ne semble pas possible d'arriver à un accord avec la CEE dans un proche avenir, les pays n'appartenant à aucun de ces deux groupes seraient dans une situation difficile. Cela pourrait avoir de graves conséquences politiques. Dans ce cas, il faudrait examiner les possibilités d'une certaine aide financière qui devrait être accordée de préférence dans le cadre d'une organisation déjà existante des Dix-sept, c'est-à-dire par l'OECE. Si toutefois cela n'était pas réalisable, les "Non-six" devraient envisager une action commune.

La Suisse est intéressée économiquement et surtout politiquement à ce que les pays sous-développés de l'Europe occidentale puissent participer à une association multilatérale. Le fait d'accorder des allégements lors de l'abaissement des barrières commerciales ne devrait pas causer de trop grandes difficultés; par contre, les avantages spéciaux pour l'exportation de produits agricoles pourraient soulever certains problèmes. En tout premier lieu, notre pays devra se joindre à l'action de solidarité, en versant une contribution adéquate à l'aide financière. Le montant à verser devrait, d'une part, dépendre de la contribution faite par d'autres états industriels européens et, d'autre part, être en proportion raisonnable avec la somme globale que nous serions prêts à mettre à la disposition de l'aide aux pays sous-développés extra-européens.

14. Institutions et procédures de vote.

La construction institutionnelle d'une association économique multilatérale doit être conforme au contenu matériel de l'accord d'association. Les problèmes institutionnels ne peuvent donc être résolus que dans les grandes lignes aussi longtemps que cet accord n'est pas connu.

Un organe suprême composé de tous les Etats membres devrait être prévu, qui prendrait les décisions de principe, obligatoires pour tous les membres.

A part un tel organe composé des Etats membres, le Traité de Rome a créé des organes supranationaux, c'est-à-dire des organes composés de personnalités indépendantes, autorisées à prendre, dans certains cas, à la majorité des voix, des décisions obligatoires pour les Etats membres. Cela montre que la CEE doit bien être une étape vers l'intégration politique. Dans la mesure où ils sont conçus dans cette intention, de tels organes supranationaux ne sont pas indiqués pour une association multilatérale qui ne poursuit aucun but politique. En revanche, il pourrait être judicieux de prévoir un organe supranational de par sa composition dont on serait assuré qu'il adopterait des positions objectives et libres d'influences politiques. On pourrait même lui conférer la compétence de prendre certaines décisions, en ce qui concerne l'application des clauses de sauvegarde par exemple. Un organe supranational n'est en soi pas inacceptable pour la Suisse; il faudrait toutefois examiner de très près quelles compétences matérielles pourraient lui être confiées. Il y a lieu de rappeler que les cours d'arbitrage internationales et les tribunaux internationaux sont également des organes supranationaux. Or, la Suisse s'est soumise par de nombreux traités à la juridiction obligatoire.

A part l'OECE, toutes les organisations européennes sont dotées d'une assemblée parlementaire. Lors des négociations de Paris, la tendance s'est fait jour de munir également la zone de libre échange d'un tel organe, qui permettrait d'agir sur l'opinion publique, d'influencer les gouvernements dans le sens d'une coopération efficiente et, enfin, d'intéresser les parlements nationaux aux problèmes de l'association. Inversément, il existe un danger, celui d'alourdir l'organisation. Il est à craindre qu'en face d'un organe composé des Etats membres, organe qui n'est pas un gouvernement, l'assemblée constitue

juridiquement un corps étranger. Une assemblée parlementaire ne serait pas indispensable pour le bon fonctionnement d'une association multilatérale. Dans ce domaine, la Suisse ne pourra toutefois guère s'opposer aux tendances dominantes.

En matière de droit de vote, il serait certes dans l'intérêt de la Suisse d'adopter la règle de l'unanimité, surtout en ce qui concerne les décisions imposant de nouvelles obligations aux Etats membres. En revanche, il serait acceptable d'appliquer le système majoritaire pour les organes subalternes et pour les questions de moindre importance. Le Comité Maudling a d'ailleurs travaillé à une solution dans ce sens.

15. L'aide aux pays sous-développés extra-européens.

Il y aura lieu d'examiner si le problème d'une aide européenne commune à des Etats et des territoires extra-européens économiquement retardés doit également être réglé dans le cadre d'une association multilatérale.

Les conditions pour réaliser une telle entreprise ne semblent pas être défavorables. Le fait que le Marché commun comprend également les territoires associés d'outre-mer a inquiété les autres pays sous-développés, de sorte que les Six devraient être favorables à une action d'aide commune de nature à dissiper ces inquiétudes. La France tout spécialement devrait favoriser une telle action, car les territoires de la "Communauté française" pourraient, eux aussi, en tirer profit. Par la force des choses la création d'une association multilatérale entraînerait d'ailleurs une certaine discrimination à l'égard des Etats tiers, de telle sorte que tous les dix-sept Etats membres ont intérêt à un programme d'assistance commune pour éviter des difficultés avec les Etats sous-développés. Un tel programme pourrait aussi contribuer à mieux asseoir l'intégration du fait que l'aide aux pays sous-développés perdrait d'un côté cet aspect

de prestige et de nationalisme qu'elle n'a que trop souvent, pour gagner de l'autre en efficacité, par la mise en commun des moyens disponibles.

Malgré tous ses rapports avec l'intégration européenne, il ne paraît cependant pas indiqué de régler le problème de l'assistance aux pays sous-développés extra-européens dans le cadre d'un accord d'association. Les négociations, déjà suffisamment difficiles, seraient rendues plus ardues encore par l'inclusion d'une matière qu'il n'est pas indispensable de régler de cette façon. C'est pour cette raison d'ailleurs que ce problème spécial n'a pas été traité lors des conversations sur la zone de libre échange.

L'OECE constituerait par contre le cadre voulu pour une telle entreprise commune des Etats européens. Des conversations privées ont montré que cette manière de voir est partagée par d'autres Etats membres. Toutefois, cela reviendrait à charger encore une organisation de cette aide aux pays sous-développés, alors qu'un grand nombre d'organisations adéquates s'en occupent déjà. L'importance du problème justifie néanmoins une telle procédure et l'OECE pourrait précisément rendre de précieux services en coordonnant le travail des différentes organisations existantes. A côté de cela, l'OECE pourrait rassembler les moyens disponibles et vouer son attention non seulement à l'aide financière, mais aussi à l'assistance technique, en utilisant les organes qualifiés dont elle dispose déjà. Ainsi, un renforcement de l'OECE et de la collaboration de ses dix-sept Etats membres pourrait être atteint, ce que la Suisse considère comme particulièrement souhaitable.

L'aide aux pays sous-développés est un des grands problèmes de notre temps; la stabilité de l'équilibre politique mondial dépendra en grande partie de la façon dont il sera résolu. En conséquence, la Suisse est directement intéressée à la solution

- 27 -

de ce problème. Elle doit être prête à faire à cet effet les sacrifices financiers nécessaires. Au sein de l'OECE, elle devrait donc soutenir activement les efforts qui seront faits en vue de mettre sur pied un programme commun d'assistance européenne.

Berne, le 13 juillet 1959