

Confidentiel

Position de la Suisse dans les organisations
économiques internationales autres que la CEE

(Exposé de Monsieur le Ministre Olivier Long, lors de
la Conférence des Ambassadeurs, le 26 janvier 1962)

Si j'ai bien compris mon mandat, il consiste à faire une rapide promenade autour du Marché commun pour montrer quelle est la position de la Suisse dans les autres organisations économiques internationales. Plutôt que de risquer de m'égarer dans le labyrinthe de toutes les organisations auxquelles la Suisse collabore, je crois plus utile de me concentrer sur le triptyque: AELE, OCDE, Nations Unies, c'est-à-dire ECOSOC et commissions économiques régionales des Nations Unies.

I. L'AELE

Dans l'AELE, la Suisse continue de trouver, d'une part, le moyen de faire un certain apprentissage de l'intégration commerciale dans le cadre politique et technique d'une zone de libre-échange et, d'autre part, une sorte de coopérative de négociation avec le Marché commun.

Cette dualité des objectifs de l'AELE a été, dès le premier jour, une source de difficultés pour ceux qui devaient les réaliser et la cause de certains doutes de la part des observateurs, même bien intentionnés. La demande d'adhésion de l'Angleterre au Marché commun a accentué ce caractère hybride de l'AELE. En effet, dorénavant chacun des membres doit chercher individuellement, et selon des voies très différentes, son chemin vers le Marché commun. Mais en même temps, ils doivent maintenir entre eux le maximum de coordination, tout en préservant et même en développant une organisation dont personne ne peut dire combien de temps elle durera encore et si elle ne retrouvera pas un jour un regain de faveur.

1. Développement de l'AELE

Malgré ces incertitudes, la zone de libre-échange à sept, objectif premier de la Convention de Stockholm, se fait dans des conditions dont chacun des pays membres a tout lieu de se louer.



- 2 -

Le bilan des 18 premiers mois d'activité est positif.

L'abaissement des droits de douane, accéléré deux fois de 10 %, atteindra 40 % le 1^{er} mars prochain, c'est-à-dire en l'espace de 20 mois seulement.

Les contingents d'importation ont été élargis deux fois de 20 %. De plus, le quart d'entre eux a été supprimé totalement.

La certification et le contrôle de l'origine des marchandises fonctionnent sans difficultés et n'ont pas donné lieu à des plaintes.

L'association de la Finlande cause peut-être des ennuis à ce pays, mais reste un succès politique pour l'AELE.

Même les statistiques lui sont favorables, puisque, de juillet 1960 à fin juin 1961, le commerce intérieur de l'AELE, mesuré par les exportations, a augmenté de 12 %, alors que les exportations de l'AELE dans le reste du monde ont augmenté de 5 % seulement et vers le Marché commun de 10 %.

Ces quelques faits montrent que la Suisse trouve dans l'AELE les avantages commerciaux d'un marché élargi, en même temps qu'elle fait l'expérience d'un début d'intégration, expérience qui ne porte pas seulement sur les échanges des marchandises, mais qui est aussi d'ordre psychologique. La notion de marché intégré, la nécessité de se plier à des disciplines nouvelles entrent peu à peu dans nos moeurs, que ce soit sur le plan public, dans les habitudes de l'administration ou de l'économie privée. En comparant les discussions que nous avons en automne 1956, lorsque commença l'étude de la zone européenne de libre-échange, et celles qui ont lieu maintenant, force est de constater que - psychologiquement aussi - un grand chemin a été parcouru.

Tout au plus, peut-on regretter, en ce qui concerne l'AELE, que ce chemin soit encore bien facile par rapport aux sentiers escarpés qui nous attendent peut-être au prochain tournant. Car l'AELE est une forme édulcorée d'intégration et l'apprentissage que la Suisse y fait, est très doux. En effet, la Suisse y trouve des possibilités commerciales grandissantes, qu'elle est particulièrement apte à exploiter sans avoir à redouter, en échange, une concurrence

dangereuse de la part de ses partenaires. Et tout ceci elle l'a, sans que lui soient posés de problèmes difficiles: pas de problème politique, pas de problème de l'agriculture ou de la liberté du mouvement de la main-d'oeuvre, pas même le problème de sérieuses dispositions anticartellaires. Peut-être est-ce trop beau pour que cela dure toujours. En attendant, on peut constater qu'en ce qui concerne son existence propre, l'AELE apporte à la Suisse ce qu'elle en espérait lors de la signature de la Convention de Stockholm.

2. Le marché européen unifié

Qu'en est-il de l'autre but de l'AELE, de son objectif ultime, la création d'un marché européen unifié par un accord avec la CEE?

L'AELE a supporté avec succès l'épreuve qu'elle a subie l'an dernier à la suite de la décision de l'Angleterre de demander à adhérer au Marché commun. Loin de se désagréger, comme certains le craignaient et d'autres l'espéraient, l'AELE a procédé à une réorientation de sa politique, abandonnant l'idée du "pont", dépassée par les événements, pour devenir une sorte de consortium de négociation avec les Six.

La déclaration de Londres de juin 1961, dans laquelle il est proclamé que l'AELE restera en vigueur jusqu'à ce que tous ses membres aient trouvé un arrangement satisfaisant avec le Marché commun de façon à pouvoir tous participer, à partir de la même date, à un marché commun unifié, cette déclaration n'est pas restée lettre morte. Le rappel qu'en a fait le Lord du Sceau privé, M. Heah, aux Ministres des Six le 10 octobre à Bruxelles, avait toute la netteté désirable. De même, les efforts qu'il a déployés depuis lors pour expliquer, notamment aux Américains, la position des neutres et la nécessité de tenir compte de leurs intérêts légitimes - autre passage de la déclaration de Londres - montrent que nos partenaires anglais comptent toujours avec l'AELE.

La vitalité de l'AELE n'a pas été réaffirmée seulement en paroles, mais aussi par la décision du mois de novembre 1961 d'accélérer l'abaissement des droits de douane afin de maintenir le même rythme que les Six. Cette décision n'a pu être prise qu'après un

- 4 -

compromis anglo-danois, rendu possible par une dernière concession de l'Angleterre. Ce fait, de caractère anecdotique, montre toutefois que les deux pays membres les plus pressés de conclure avec le Marché commun n'en sont pas moins intéressés aux progrès de l'AELE et restent bien déterminés à ne pas laisser échoir la police de réassurance qu'elle constitue.

Pour le moment, la coordination au sein de l'AELE de l'action commune entreprise en vue d'arriver à un arrangement européen, consiste essentiellement en un échange suivi d'informations sur les activités et les intentions des pays membres. Mais, c'est lorsque l'heure de la décision approchera pour chacun - conclure ou ne pas conclure avec le Marché commun - que l'AELE subira de nouveau l'épreuve du feu. L'expérience faite jusqu'à maintenant permet de l'attendre de pied ferme.

II. L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)

A côté de l'AELE qui, malgré ses limites et les incertitudes qui pèsent sur son avenir, représente quelque chose de tangible, l'OCDE est encore une inconnue.

Si les caractéristiques essentielles de feu l'OECE se retrouvent dans l'OCDE, rien ne permet d'affirmer que les pays qui exercent une influence prépondérante voudront utiliser les possibilités qu'offre la nouvelle organisation. Les Etats-Unis s'efforcent bien de gonfler l'Organisation, mais il est trop tôt pour juger si cette action de propagande se traduira par des réalisations concrètes.

Entrée en activité le 1^{er} octobre 1961, l'OCDE, jusqu'à maintenant, s'est concentrée sur la définition de son programme de travail et s'est efforcée d'en fixer les premiers objectifs.

En matière de politique commerciale et financière, le Conseil des ministres, réuni pour la première fois les 16/17 novembre 1961, a fixé comme objectif collectif à l'ensemble des vingt pays membres un accroissement de 50 % du produit national brut réel entre 1960 et 1970. En dehors d'un certain effet de propagande, recherché tout

./.

particulièrement par les Etats-Unis, cette déclaration, dont la Suisse n'avait pas de raison de se distancer, n'entraîne pas de conséquences directes si ce n'est de donner aux travaux et études de l'organisation une certaine direction.

Dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement, le Comité d'aide au développement (CAD) a l'initiative des opérations qui sont centrées sur l'examen des programmes bilatéraux des pays membres dans le but d'arriver à une meilleure coordination de leurs efforts. Le CAD est un groupe restreint que la Suisse évite, préférant participer à l'oeuvre générale qui se développe dans l'ensemble de l'Organisation. D'ailleurs, des liens s'établissent peu à peu entre celle-ci et le CAD.

Quant aux échanges de biens et de services, troisième chapitre essentiel des activités de l'OCDE, les Ministres ont insisté sur la nécessité de rechercher les moyens de réduire les obstacles qui subsistent encore dans ce domaine entre les pays membres et aussi entre ceux-ci et le reste du monde. Ils ont retenu comme moyen d'y parvenir la confrontation périodique des politiques commerciales. A ce propos, relevons l'insistance mise par les Etats-Unis et le Canada pour que l'OCDE soit tenue très au courant des négociations en cours à Bruxelles avec le Marché commun.

Consultation, harmonisation, confrontation, tels sont les moyens d'action de l'OCDE dont son Secrétaire général a dit qu'elle "devrait être le lieu où les pays du monde occidental se rencontrent pour examiner leurs programmes économiques".

Ces rencontres deviendront-elles fructueuses ou resteront-elles académiques? La réponse à cette question dépendra essentiellement de ce que les Etats-Unis voudront faire de l'OCDE et de ce que le Marché commun permettra qu'on en fasse.

Dans la recherche d'un arrangement économique avec le Marché commun, les Etats-Unis voudront-ils et pourront-ils se servir du cadre institutionnel de l'OCDE et donner ainsi un certain caractère atlantique à un tel arrangement? Préféreront-ils, au contraire, rester classiques et mondialistes de façon à ne pas heurter le GATT et sa large clientèle de pays extra-européens et extra-nordaméricains?

- 6 -

Ce sont là des questions que nous devons suivre de près car la position de la Suisse dans l'OCDE n'est pas tout à fait confortable. Certes, tant qu'on en est au stade de la définition des programmes de travail, tant que dureront consultations et confrontations, mieux vaut être présent qu'absent et collaborer, même si les chances de trouver dans l'OCDE la solution des problèmes européens paraissent très minces pour le moment.

Mais, ce faisant, la plus grande vigilance s'impose car l'OCDE présente deux inconvénients majeurs.

Le premier, est d'être ce que l'on appelle parfois le "club des riches", c'est-à-dire celui qui groupe, avec les Etats-Unis et le Canada, les pays industrialisés de l'Europe occidentale. A ce titre, l'OCDE n'est pas vue d'un oeil favorable par les moins fortunés et elle devra faire preuve de beaucoup de tact dans ses relations avec le tiers monde en voie de développement si elle veut se faire pardonner sa prospérité.

Le deuxième inconvénient est que l'OCDE groupe, à l'exception des neutres, les mêmes pays que l'OTAN et pourrait de ce fait passer pour son bras économique ou même le devenir.

Il y a donc pour la Suisse un double risque dans l'OCDE. Celui de servir de paravent aux pays de l'Alliance atlantique dans leur action d'aide aux pays en voie de développement afin de la dépolitiser aux yeux de ces derniers et de la rendre plus acceptable aux bénéficiaires non-engagés. L'autre risque est de se trouver un beau jour emprisonnée dans une organisation économique trop étroitement liée à l'OTAN.

Seule l'expérience montrera dans quelle mesure les précautions qui ont été prises et les assurances que nous avons reçues lors de la constitution de l'OCDE en vue de pallier ces inconvénients, auront les effets que nous en attendons.

III. Les Commissions économiques régionales des Nations Unies

En se faisant inviter à assister, à titre d'observateur, aux travaux des trois commissions économiques extra-européennes des Nations

./.

Unies, la Suisse a voulu faire un geste afin de montrer aux pays du tiers monde qu'elle n'entend pas négliger ses relations avec eux. Ce geste s'imposait tout particulièrement au moment où les nécessités européennes nous amènent à essayer de nous rapprocher du Marché commun.

La présence d'un observateur suisse aux sessions du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) répond au même souci d'équilibre.

Certes, la Suisse a seulement statut d'observateur et de toute façon l'ECOSOC n'exerce guère d'activité pratique et fait peu de travail concret. Il présente des recommandations à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux organisations spécialisées, il procède à des études et en discute les résultats. Et encore ces discussions ont-elles de plus en plus tendance à se développer dans les commissions économiques régionales.

Cependant, l'ECOSOC reste toujours le centre international le plus représentatif des tendances dominantes de la politique économique et sociale dans le monde. C'est un excellent baromètre qu'un pays comme la Suisse, dont l'économie pousse ses ramifications dans le monde entier, a tout intérêt à pouvoir consulter. Il donne notamment d'utiles indications sur ce que les pays en voie de développement et ceux de l'Est pensent de la politique économique et sociale des Etats industrialisés de l'Occident.

Quant aux commissions régionales, l'expérience somme toute utile faite depuis de nombreuses années dans la Commission pour l'Europe, était une raison de plus de l'étendre aux trois autres, Commission économique pour l'Amérique latine, pour l'Afrique, pour l'Asie et l'Extrême-Orient.

Du côté des Nations Unies, on a relevé l'intérêt de la présence d'observateurs suisses dans les commissions régionales du fait de la neutralité de notre pays et de sa position particulière à l'égard de l'intégration.

Certes, les critiques dirigées contre l'intégration européenne dans la Commission économique pour l'Europe par les pays de l'Est

peuvent être accueillies avec un certain scepticisme étant donné l'existence et les pratiques du COMECON. En fait, nous ne pensons pas que la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies soit le cadre approprié pour la discussion des problèmes de l'intégration européenne, malgré ce qu'a dit récemment là-dessus, en Finlande, le Ministre Kreisky et bien que par ailleurs la Suisse participe à titre consultatif aux confrontations des systèmes économiques et aux études qui ont lieu au sein de la Commission.

En revanche, les réactions défavorables, à l'égard du Marché commun surtout, qui se manifestent de plus en plus dans les trois commissions extra-européennes, méritent toute notre attention. Il est frappant de constater combien le Marché commun provoque d'inquiétude et même d'amertume dans les pays en voie de développement du tiers monde.

C'est pourquoi les observateurs suisses dans les commissions régionales n'auront pas seulement pour tâche de recueillir des informations, mais ils devront aussi marquer l'intention de la Suisse de développer encore ses relations économiques extra-européennes. Ceci est d'autant plus nécessaire que nous ne savons toujours pas si et de quelle façon nous pourrions régler nos rapports avec le Marché commun. Il est donc particulièrement important de faire mieux connaître la position de la Suisse, sa volonté de maintenir non seulement son indépendance politique et sa neutralité, mais aussi sa liberté d'action économique et commerciale avec les pays extra-européens.

Dans la mesure où nous réussirons dans cette entreprise et où nous serons compris, peut-être même encouragés par les pays en voie de développement du tiers monde, notre position de négociation vis-à-vis du Marché commun pourra se trouver renforcée en ce qui concerne notre volonté de garder intact notre "treaty making power", ainsi qu'un secteur douanier autonome.

La présence que la Suisse entend affirmer et développer dans les commissions économiques régionales des Nations Unies s'inscrit donc dans la ligne de ses efforts pour maintenir un juste équilibre entre l'Europe et le reste du monde.
