

E 1003(-)1994/26/2
[DoDiS-30217]

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal interne de la séance extraordinaire du 2 mai 1962¹

[Biberenbad, 2 mai 1962]

Intégration européenne

Le Conseil se réunit en séance extraordinaire pour reprendre l'examen des problèmes d'intégration entamé à Gempenach le 24 mars 1962² et discuter, conjointement, la proposition commune du Département politique et du Département de l'économie publique concernant la poursuite des pourparlers d'association et la conférence des ministres des trois Etats neutres de l'AELE qui se réunira à Stockholm³. Il décide de traiter successivement la proposition des deux départements et l'exposé Stopper (Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis)⁴.

M. le Président de la Confédération ouvre la discussion générale. Il constate qu'un point est clair, à savoir que la Suisse a fait acte de candidature et qu'elle attend encore une réponse. En attendant, un pays du Marché commun (la République fédérale d'Allemagne) prend l'initiative d'engager les neutres à définir les grandes lignes de leur attitude avant même de connaître la décision relative à leur candidature. Ce pays nous demande de soutenir cette initiative. Cela crée une situation un peu confuse et risque de nous amener à discuter avec une fraction de nos interlocuteurs. Je crains qu'on ne s'engage ainsi «bout par bout».

M. Wahlen recommande de considérer l'évolution dans son ensemble, et pas seulement l'initiative allemande⁵. Celle-ci est née du fait que la CEE traite les demandes d'association d'une manière dilatoire et qu'on a prétendu que la CEE ignore ce que les neutres désirent véritablement et que la Suisse ne s'intéresserait plus à l'idée de l'association. Il y a eu toutes sortes de déclarations qui ont provoqué une certaine insécurité. Il y a lieu de craindre que les

1. La séance a lieu en présence de tous les conseillers fédéraux et sous la présidence de P. Chaudet. Elle dure de 8 heures 45 à 11 heures 40. Secrétaire: Ch. Oser. En tête du document, ajout à la machine souligné: Approuvé par tous les Conseillers fédéraux individuellement (M. Bourgnonecht excepté). Un double de ce document figure dans E 2804(-)1971/2/43.

2. Cf. le procès-verbal interne de cette séance extraordinaire du Conseil fédéral du 24 mars 1962 (DoDiS-30186). Voir aussi la lettre de P. Chaudet à H. Schaffner du 11 avril 1962 (DoDiS-30205).

3. Cf. le PVCF N° 850 du 4 mai 1962 (DoDiS-30219).

4. Exposé d'E. Stopper, Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis, du 20 mars 1962, E 2804/1971/2/43. Cf. N° 68 dans le présent volume. Une copie du dossier envoyé aux conseillers fédéraux à l'occasion de cette séance extraordinaire du Conseil fédéral figure avec cette notice dans E 2804(-)1971/2/105.

5. Au sujet de la proposition allemande demandant aux autorités européennes de prendre position sur les demandes d'association des neutres, cf. la notice de P. R. Jolles à F. T. Wahlen du 13 avril 1962 (DoDiS-30207).



positions à Bruxelles et autres capitales du Marché commun, comme aussi à Washington, se cristallisent d'une manière préjudiciable aux décisions à prendre plus tard. Les craintes exprimées par M. le Président de la Confédération sont compréhensibles. La déclaration qu'il s'agirait de faire tend surtout à montrer que la Suisse maintient sa demande d'association et qu'elle est prête à faire une démarche, laquelle ne devrait cependant pas ouvrir les négociations avant que le cas de la Grande-Bretagne ait été réglé. Nous avons dû faire un peu tôt notre déclaration de décembre 1961⁶, à cause d'une certaine impatience autrichienne, mais l'envoi de la lettre était justifié.

M. Schaffner rappelle que M. Bourgnicht avait parlé précédemment de confusion (tour de Babel). Le diagnostic se confirme plus qu'on ne pouvait le prévoir. Les conversations entre les Six et les Sept passent par une crise. Les buts (Europe des patries, Europe des gouvernements, etc.) se modifient au sein de la CEE. Les projets de Gaulle/Fouchet ont échoué. Les petits Etats espèrent pouvoir bénéficier d'une formule qui les protégerait mieux. Chacun se cherche un allié là où il ne peut en trouver un. La CEE ne considère plus les neutres comme bienvenus, mais elle est prête à traiter avec des pays extra-européens comme la Mauritanie et autres ex-possessions françaises. C'est pourquoi l'Allemagne, qui tire grand profit de ses relations commerciales avec les trois neutres, commence à s'inquiéter des grosses sommes qu'elle doit dépenser pour des pays africains qui l'intéressent assez peu. Ce n'est pas «pour nos beaux yeux» que les Allemands désirent nous appuyer. Leur initiative est une manière de reproche adressé aux pays du Marché commun.

Si la Suisse doit faire une déclaration, c'est pour couper court aux bruits qui circulent au sujet de ses intentions. La déclaration montrerait que la Suisse n'entend pas tirer des avantages seulement, sans contrepartie et ne permettrait plus à Ball⁷ d'affirmer qu'elle a même renoncé à l'idée d'une association. Nous devons aussi veiller à ce que l'opinion publique suisse sache que le Conseil fédéral a fait un effort loyal dans le sens de l'association. Pour le moment, on peut nous reprocher de n'avoir rien fait. Il ne faut pas attacher trop d'importance à l'initiative allemande. Ce qui est plus important, c'est de préparer les instructions pour la conférence de Stockholm pour que les deux conseillers fédéraux qui seront délégués sachent exactement ce qu'il faut dire dans les discussions avec les neutres.

M. Spühler relève qu'il est essentiel de ne pas perdre l'initiative et d'éviter qu'on ne nous adresse des questionnaires. Nous devons pouvoir exprimer spontanément nos idées sur les possibilités d'association. Il faudrait que le groupe des trois neutres reste compact et que la liaison subsiste aussi avec la Grande-Bretagne. Un jour viendra où le Conseil fédéral devra dire clairement au peuple suisse comment il voit les choses, mais il ne doit pas se hâter de le faire. Il importe de ne pas se mettre à la remorque de la commission de la CEE. Il n'est pas très agréable de faire figure de protégés des Allemands, mais il est

6. Cf. N° 34 dans le présent volume.

7. Au sujet de sa position sur l'association des neutres à la Communauté économique européenne, cf. Nos 63 et 65 dans le présent volume.

bon que ceux-ci agissent si personne ne veut nous donner l'occasion de faire connaître notre position.

M. Tschudi pose la question de l'information des autres capitales.

M. Wahlen précise qu'il s'agit, pour la Suisse, de prendre une initiative de façon que les Allemands puissent se borner à l'appuyer. Nous aurons alors les Allemands de notre côté, et aussi les Hollandais. Je ne serais pas opposé à ce qu'on renseigne aussi les autres capitales, comme l'ont fait les Suédois et les Autrichiens.

M. von Moos constate que les explications données par MM. Wahlen et Schaffner relèvent que la situation est délicate. Nous sommes en présence des Allemands qui veulent nous rendre service ou veulent en avoir l'air. Il y a les Anglais qui veulent nous aider, probablement parce qu'ils y voient aussi leur intérêt. On ne voit pas très bien ce qu'il y a là-dessous. Il n'est pas agréable de devoir agir. Mais il y a Ball, qui fait ses déclarations et nous oblige à réagir d'une manière ou d'une autre. Nous devons constater que le Conseil fédéral a écrit une lettre qui est restée sans réponse. Je crains, comme M. le Président de la Confédération, qu'agir signifie se laisser engager. La raison m'incite à approuver l'idée d'une démarche mais le sentiment est contraire. Il faudrait en tout cas nous comporter avec prudence, de façon à ne pas couper les ponts derrière nous.

M. le Président de la Confédération se déclare vivement préoccupé par la question de la procédure à suivre. Certains arguments avancés ne lui paraissent pas très convaincants. Nous avons déposé une demande en décembre et commençons à avoir des craintes en attendant une réponse qui ne vient pas, qu'on n'a pas la politesse de nous donner. Et maintenant, nous consentons à remettre à l'un des partenaires un cahier des charges. Le temps à disposition devrait être employé pour étudier les différentes hypothèses à envisager, définir les lignes de notre programme et chercher à réaliser l'accord avec les autres neutres. L'équipe des neutres ne doit pas se disloquer et doit s'entendre sur un programme. Nous ne savons pas quel sera notre interlocuteur quand nous soumettrons notre programme à la CEE. Nous ne savons pas quelles seront les tendances du Marché commun dans six mois, notamment en France où se dessine le déclin du gouvernement personnel du Général de Gaulle. Je suis plutôt pour la retenue. Je craindrais de remettre déjà maintenant notre programme à des gens qu'on ne peut pas encore considérer comme «interlocuteur valable», à cause de leurs tendances divergentes et de l'instabilité de la situation politique. Il importe de rester d'accord avec les autres neutres et de maintenir les contacts avec les ministres des pays du Marché commun, mais sans leur livrer des documents.

M. Wahlen déclare comprendre les appréhensions de M. le Président de la Confédération. La déclaration de décembre était la seule solution possible. Si notre demande n'est pas traitée par les capitales étrangères comme elle le devrait, est-ce une raison pour rester dans une complète passivité? Non. Il est heureux que le Conseil fédéral se soit prononcé contre l'idée d'une visite à Washington. Le volume de nos échanges avec l'Allemagne (surtout le volume de ce que nous importons d'elle) est tel que les Allemands ont de bonnes raisons de nous soutenir. Les conditions

sont analogues pour les autres neutres. Il est étonnant de voir comment les Anglais restent fidèles à leurs engagements à l'égard de l'AELE. Ils en font une question d'honneur, même s'il y a aussi d'autres raisons. Une déclaration suisse est nécessaire déjà à cause des propos tenus par Ball. La réussite du plan Kennedy dépend de l'entente entre les Six et la Grande-Bretagne. Il est très difficile d'entrevoir que cette entente ne se réalise pas, car ce serait l'échec complet d'une politique vraiment européenne. Nous devons attendre, mais non pas d'une manière passive. La déclaration ne devra pas se faire avant juillet. Ce sera peut-être même en septembre.

M. Schaffner déclare qu'il ne faut rien faire qui puisse être utilisé contre la Suisse. Les Allemands auraient pu demander qu'on nous réponde, sans que nous agissions nous-mêmes dans ce sens. On pourra tenir compte de la remarque de M. Tschudi en complétant le chiffre 2 du dispositif. Si les Six étaient polis, ils nous auraient déjà demandé de faire la déclaration d'ouverture. En faisant notre déclaration, nous ne nous adressons pas encore à un interlocuteur valable. Nous nous adressons à des ministres étrangers parmi lesquels nous comptons des appuis (Erhard p. ex.).

M. Bourgnecht exprime l'avis qu'il faudrait en principe s'abstenir d'agir sur le plan extérieur, mais que la situation à l'intérieur exige un geste. Une déclaration faite au parlement en juin ne suffirait-elle pas? Il vaut mieux attendre qu'on nous présente un cahier des charges que de tirer d'abord toutes nos cartouches.

M. Schaffner constate que le Conseil fédéral n'a pas encore donné la preuve de sa bonne volonté. Il n'est pas certain que le Conseil fédéral doive attendre le cahier des charges, où l'on indiquerait toutes sortes d'obligations à assumer et que nous ne pourrions accepter. Il faut garder l'initiative, en montrant que l'entente en matière douanière paraît assurer l'harmonisation désirée. Nous devons prendre une part active à l'élaboration d'un statut d'association. Celui qui rédige les textes, qui travaille plus que les autres s'assure un avantage. L'expectative pure est la pire des solutions.

M. le Président de la Confédération, s'exprimant sur le dispositif de la décision, déclare ne pas apprécier la formule «dem deutschen Vorschlag zustimmen». Il y a là une question de dignité nationale. Nous avons fait une demande. On ne nous a pas répondu. Pourquoi parler maintenant de cette proposition allemande? Je suis d'accord qu'on mette au point notre cahier des charges et qu'on renseigne nos ambassadeurs dans les pays du Marché commun.

M. Wahlen constate qu'il y a une alternative: Un des pays du Marché commun ayant pris une initiative, il faut y donner suite ou s'y opposer. Les fonctionnaires qui s'occupent de ces questions sont d'avis qu'on ne peut décliner la proposition allemande. Ce qui est prévu sous chiffre 2 du dispositif nous permet de ne pas faire figure de protégés des Allemands.

M. Spühler propose une formule qui tiendrait compte de la crainte exprimée par M. le Président de la Confédération mais ne changerait pas le fond.

Le Conseil termine cette première partie des délibérations en adoptant une formule rédigée par M. Schaffner et qui remplace les chiffres 1 et 2 du dispositif. Elle est rédigée comme suit: «Bei den zuständigen Organen der EWG in Brüssel und in den Hauptstädten der sechs Länder der Wirtschaftsgemeinschaft

sind Aufklärungsdemarchen zu unternehmen in dem Sinne, dass die Schweiz weiterhin an Assoziationsverhandlungen gemäss Art. 238 Römer Vertrag⁸ interessiert ist und unter Koordination mit den andern Neutralen bereit ist, die Verhandlungen durch eine Eröffnungserklärung vor dem Ministerrat der EWG einzuleiten.»

Le chiffre 4 est modifié en ce sens que la forme facultative (können) est remplacée par la forme impérative.

Le Conseil passe ensuite à l'examen du rapport Stopper sous la forme condensée intitulée «Schematische Skizze einer möglichen schweizerischen Eröffnungserklärung»⁹.

Les différents points sont approuvés successivement, avec ou sans remarques.

ch. I.2: Il y aura lieu de mentionner la contribution suisse apportée sous la forme des crédits monétaires à l'étranger.

ch. I.4: Il y aura lieu de ne pas parler des «individuelle Freiheitsrechte».

ch. I.6: Il y aura lieu de faire ressortir par des chiffres l'effort militaire de la Suisse au service de la neutralité.

ch. II.3: convient de remplacer le terme «gewährleisten» par «nicht behindern».

ch. III, A.3: M. Schaffner signale les difficultés de politique intérieure qui se produiront quand la déclaration aura été rédigée, notamment dans le secteur des cartels.

ch. III, B.4, c: M. von Moos soulève la question du sens à donner à «coordination de la politique commerciale».

MM. Schaffner et Wahlen lui répondent en exposant le problème de la concurrence des pays producteurs d'huile lourde.

M. von Moos insiste sur l'intérêt qu'il y aurait à ce que la Suisse conserve sa liberté du choix des fournisseurs.

M. Schaffner mentionne qu'il est prévu de réserver les «courants normaux», lesquels sont d'ailleurs minimales en ce qui concerne les pays de l'Est. Il s'agit d'ailleurs de tarifs douaniers et non pas de restrictions à l'importation.

ch. III, B.4, d: *M. von Moos* signale la possibilité de conflits avec la constitution, laquelle réserve de larges attributions aux cantons.

ch. III, B.4, e: *M. Tschudi* demande quel est le sens de la phrase, puisqu'il n'y a plus de discrimination en Suisse dans le secteur social, la CEE voulant l'harmonisation des régimes pour les travailleurs nationaux.

M. Schaffner donne les explications demandées, en précisant qu'on peut être assez optimiste, car la Suisse ne serait pas appelée à faire plus que les autres pays.

ch. III, B.4, g: *M. Schaffner* signale, en réponse à une question de M. le Président de la Confédération, que la question du secret des banques est une chose à part.

ch. III, B.4, h: *M. Schaffner* annonce qu'un rapport sur le problème de l'agriculture est en préparation. Il donne quelques informations sur les difficultés à

8 Cf. N° 30, note 14, dans le présent volume.

9. Cf. N° 68 dans le présent volume.

attendre dans ce secteur, mentionne les périodes de transition à aménager et la question des subventions qu'il faudra verser.

ch. V: M. von Moos signale qu'il y aura lieu de rappeler les exigences de la procédure interne suisse (décision du parlement, du peuple) et demande s'il ne conviendrait pas de rappeler la nécessité d'adapter ici et là la législation suisse. La «Schematische Skizze» est, à son avis, un peu trop concrète. Il y aurait avantage à supprimer le ch. III A et B. pour ne pas trop s'engager. Il y a aussi la question d'une suspension totale ou partielle du traité d'association en cas de guerre.

M. Wahlen répond que la «Skizze» est un peu simpliste par la force des choses. C'est une question de rédaction. Les Suédois ont fait une sorte de «déclaration d'amour» qui, cependant, contient à peu près les mêmes obligations que notre «Skizze». C'est donc plutôt une question de rédaction. La question d'une suspension du traité en cas de guerre doit encore être examinée. La chose paraît possible.

M. Bourgknecht pense qu'il faut redouter que l'affaire ne prenne de plus en plus nettement et rapidement une tournure politique et que nous ne puissions finalement plus nous associer à cause de la neutralité. Ne se donne-t-on pas beaucoup de peine pour rien?

M. le Président de la Confédération voit un risque dans le fait que l'accord a des chances de se faire sur le plan purement technique et économique mais qu'il pourrait nous lier ensuite sur le plan politique. On finirait par aboutir à des solutions contraires à nos intérêts. Il y aurait avantage à formuler certains points d'une manière moins précise.

M. Schaffner déclare partager l'idée qu'il ne faut pas sacrifier notre indépendance et autres biens à l'intérêt économique. Mais il ne faut pas non plus se laisser trop impressionner par l'aspect politique, une grande partie des buts politiques ne pouvant pas être atteints. Le plan Fouchet est un exemple. Autrefois, nous avons déjà conclu des arrangements qui limitaient fortement notre liberté (monétaire, p. ex.) sans que l'indépendance ait été engagée (union latine). Notre liberté en matière douanière est déjà fortement limitée par le GATT. Si nous traitons les questions économiques point par point et prenons garde de ne pas nous laisser prendre par l'engrenage des institutions, nous échapperons à l'emprise politique. Si les choses sont dites d'une façon brutale dans la «Skizze», c'est parce qu'il s'agit d'un simple inventaire, qui doit d'ailleurs rester secret. Les formules finales devront être mises au point avec soin. Des généralités ne suffisent cependant pas pour négocier. Il faut «étouffer». Il suffit que le Conseil fédéral soit d'accord en gros sur le contenu de la «Skizze». Je verrai encore la question de la suspension partielle du traité d'association en cas de guerre.

M. von Moos demande si la «Skizze» restera réellement un document interne, qui ne sera pas même communiqué aux neutres.

M. Schaffner répond affirmativement en mentionnant que seules les idées qu'il contient seront communiquées.

M. Wahlen ajoute qu'à un certain stade il sera évidemment nécessaire d'échanger confidentiellement les documents entre les neutres avant de les présenter aux Six.

M. Bourgknecht fait remarquer que le Conseil fédéral se déclare prêt à faire ceci ou ça, mais qu'il ne peut, quant à lui, prendre la responsabilité de traduire ces engagements dans la réalité. On ne sait pas quel sera, le moment venu, l'état des finances fédérales. Il arrivera peut-être un jour où nous regretterons chaque billet de mille francs dépensé mal à propos. Nous avons beaucoup de dettes à rembourser et beaucoup de subventions à payer. Notre économie pourra-t-elle supporter ces charges?

M. Chaudet constate que le Conseil a examiné et approuvé les propositions formulées en quatre points par les deux départements intéressés, sous réserve des modifications rédactionnelles demandées. Une décision formelle devra être prise encore, quand les textes auront été revus.

M. Schaffner annonce qu'il faudra calculer, sur la base du chiffre de la population des différents pays en cause, les sommes qu'on demanderait à la Suisse de verser aux différents fonds de la CEE. Il y aura aussi lieu de calculer la perte résultant de la disparition des recettes douanières.

M. von Moos signale le sens à donner dans son exposé du 16 avril¹⁰ (p. 10) au passage consacré aux questions d'assurance. Le système de surveillance qu'il s'agit de maintenir doit être compris comme un système de surveillance national.

Le Conseil décide que les décisions prises aujourd'hui seront confirmées dans la séance du 4 mai¹¹.

10. Cf. la lettre de *L. von Moos* à *Schaffner* du 16 avril 1962, E 2804(-)1971/2/105.

11. Cf. note 3.