

102

E 2804(-)1971/2/43

[DoDiS-30292]

*Le Chef du Département politique, F. T. Wahlen,
au Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne*

DÉCLARATION DE LA SUISSE AU CONSEIL DES MINISTRES DE LA COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE LE 24 SEPTEMBRE 1962 À BRUXELLES¹

1. Le Gouvernement suisse a informé la Communauté économique européenne, par sa lettre du 15 décembre 1961², du désir de mon pays de participer sous une forme appropriée au marché européen intégré dont les six Etats membres de la CEE ont pris l'initiative et dont ils ont poursuivi avec succès la réalisation. J'ai aujourd'hui l'honneur d'exposer devant le Conseil et la Commission de la Communauté les motifs de la requête de la Suisse. Je remercie le Conseil de l'occasion qu'il a bien voulu donner à mon gouvernement de lui faire part de ses intentions. Je m'efforcerai d'indiquer les titres auxquels nous souhaitons une participation de la Suisse, la contribution qu'elle peut espérer apporter à l'œuvre entreprise par les membres fondateurs de la Communauté ainsi que les arrangements qui pourraient être conclus entre mon pays et la Communauté.

2. L'attachement de mon pays à l'Europe est la conséquence naturelle de sa situation au cœur du continent, de son histoire et de son appartenance à la culture occidentale. Les échanges spirituels et intellectuels entre la Suisse et les autres pays de l'Europe si riches et animés, se doublent de relations économiques et financières multiples. Cette interdépendance crée, sur le plan moral, une solidarité que nous désirons maintenir et élargir et, sur le plan économique, une communauté d'intérêts que nous souhaitons renforcer. Elle fait comprendre pourquoi la Suisse a toujours cherché à collaborer dans toute la mesure possible avec les autres pays européens et pourquoi elle a pris, après la dernière guerre, une part active à la coopération qui a trouvé son point de départ dans les efforts accomplis pour rendre aux pays européens force et vitalité.

3. Le développement spectaculaire de la technique et l'essor économique général ont rendu la division internationale du travail toujours plus nécessaire et fructueuse et ont par conséquent contribué à resserrer les liens de la Suisse avec ses voisins. Cette évolution confirme notre pays dans sa foi en une politique commerciale libérale. La Suisse, privée de ressources naturelles et d'accès direct à la mer, a pu ainsi fonder la plus grande part de son activité industrielle sur la transformation et la spécialisation des marchandises importées. Une telle spécialisation, qui se situe à un stade avancé de la transformation des produits,

1. Pour la version originale en allemand de cette déclaration, cf. l'annexe au PVCF N° 1661 du 21 septembre 1962 (DoDiS-30371). Sur les discussions internes précédant cette déclaration, cf. Nos 68 et 74 dans le présent volume, ainsi que le procès-verbal de la commission consultative de politique commerciale du 10 juillet 1962 (DoDiS-30754).

2. Cf. N° 34 dans le présent volume.



présuppose, vu les dimensions du marché suisse, l'ouverture de larges débouchés à l'étranger. En fait, la vie économique de notre pays a toujours débordé les limites étroites de nos frontières politiques. Pour toute une série d'industries, l'exportation représente plus de 90% de la production. Dans son ensemble, l'exportation suisse, qui couvre un large éventail de biens, se mesure par un chiffre équivalent à quelque 25% du produit national.

Par habitant, le commerce extérieur de la Suisse est un des plus élevés du monde; il dépasse de beaucoup la moyenne des Etats membres de la Communauté; il est quatre fois supérieur à celui des Etats-Unis. Nos relations commerciales s'étendent à l'ensemble des pays du monde. Cependant, la part européenne prédomine, ce qui est naturel puisque l'interpénétration de notre économie avec celle de nos voisins est particulièrement avancée. Aussi la proportion du commerce avec l'Europe est-elle de quelque 80% pour les importations et de plus de 60% pour les exportations. Avec les six pays de la Communauté, ces chiffres étaient l'année dernière de 62% pour les importations et de 42% pour les exportations; l'excédent commercial en faveur de la Communauté dépassait trois milliards et demi de francs suisses. Nous importons plus, en provenance de certains pays de la Communauté, que d'autres Etats membres ayant une population plusieurs fois supérieure à la nôtre. C'est ainsi que, l'année dernière, nos importations en provenance de la République fédérale d'Allemagne ont atteint, en chiffres ronds, 3,7 milliards de francs; elles se sont élevées à 1,5 milliard en provenance de la France; à 1,25 milliard en provenance de l'Italie et à 1 milliard en provenance des pays du Benelux. L'intensité particulière des échanges entre mon pays et la Communauté ressort également du fait que notre commerce avec les six pays de la Communauté a atteint, en 1961, par habitant, environ 2000 francs alors que le montant du commerce interne de la Communauté, plus le commerce d'importation et d'exportation avec la Suisse, s'établissait en moyenne, par habitant, à 640 francs.

Aux relations commerciales s'ajoute le réseau des prestations de services dont l'importance est particulièrement grande dans les relations de mon pays avec les autres pays européens. L'exportation suisse de capitaux à destination des pays de la Communauté est également très élevée. Environ 630'000 travailleurs étrangers originaires pour la plupart des pays membres de la Communauté sont occupés en Suisse, soit plus d'un quart de la population laborieuse. Je pourrais multiplier les exemples qui illustrent l'interpénétration des activités économiques de nos pays. Ils montrent jusqu'à quel point sont déjà réunies les conditions d'une participation de la Suisse à un marché européen intégré et combien les effets de son exclusion seraient négatifs.

4. Etant donné la densité et la variété de ses relations économiques, la Suisse est naturellement portée à donner son appui aux efforts de réduction ou d'élimination des barrières aux échanges. C'est pourquoi elle a soutenu l'œuvre de l'OECE qui lui a permis de normaliser ses relations commerciales et financières avec les pays européens dans un sens conforme à sa politique libérale traditionnelle. C'est aussi pourquoi elle est en faveur de la création et de l'élargissement d'un grand marché européen et qu'elle prête son concours, sur le plan mondial, au maintien de la convertibilité des monnaies et à la li-

béralisation progressive des échanges. C'est dans le même esprit qu'elle s'est déjà engagée dans la voie de l'intégration économique et qu'aujourd'hui, en plein accord avec ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange, elle recherche, par l'une des voies offertes par le Traité de Rome, une solution équilibrée lui permettant, à compter de la même date que ses partenaires de l'AELE, d'apporter sa contribution au marché européen intégré.

5. L'élargissement des marchés, rendu souhaitable par les conditions mêmes de la production moderne, doit fortifier l'économie européenne et, par voie de conséquence, accroître le potentiel économique qu'elle pourra mettre à la disposition des pays en voie de développement, objectif à la réalisation duquel la Suisse désire participer énergiquement. Des étapes décisives ont déjà été franchies en vue de cet élargissement des marchés. Dans certains domaines, il a même été possible d'accélérer l'exécution du Traité de Rome comme de la Convention de Stockholm. Ces circonstances sont, nous l'espérons, de nature à alléger les problèmes posés par l'extension du Marché commun et à faciliter la recherche d'une entente entre la communauté et les pays qui, comme la Suisse, souhaitent non seulement maintenir et développer des échanges traditionnels, mais encore participer plus activement à une œuvre économique dont ils reconnaissent pleinement la valeur.

6. Nous sommes conscients du fait qu'en créant le Marché commun, qui institue notamment la libre-circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, la Communauté a prévu d'autres mesures économiques destinées à consolider les bases de la libre concurrence et à établir une responsabilité commune pour le bon fonctionnement de ce marché. Nous sommes résolu à assumer notre part d'obligations et de responsabilités.

7. Dans les arrangements à conclure avec la Communauté, la Suisse devra cependant sauvegarder sa neutralité, garante de son indépendance, sa structure fédéraliste et son système de démocratie directe. Démocratie directe, fédéralisme et neutralité marquent la personnalité politique de la Suisse. Ils sont le résultat de sa diversité intérieure et forment la base de sa stabilité politique qui, à notre avis, a eu des effets favorables sur ses relations avec les pays tiers. J'aimerais le répéter, la Suisse attache un intérêt positif aux efforts entrepris pour unir l'Europe. Elle considère l'élimination des sources de conflit entre les membres de la Communauté comme un facteur fondamental de ces efforts. Pays fondé sur des principes de démocratie et de liberté individuelle, la Suisse est aussi déterminée à faire tout ce qui est en son pouvoir, dans le cadre de sa neutralité, pour contribuer au maintien de la paix et de la liberté dans le monde.

8. La neutralité de la Suisse a un caractère permanent et non pas occasionnel ou passager. Son origine remonte au début du 16^e siècle. Elle constitue historiquement une garantie de cohésion interne pour un pays placé au carrefour de trois civilisations, lié à quatre domaines linguistiques et pratiquant deux confessions principales.

La neutralité suisse est partie du droit des gens, notamment depuis qu'elle a été incorporée dans les traités et les actes de Vienne et de Paris de 1815 et le Traité de Versailles de 1919. Elle a été solennellement reconnue comme étant «dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière» (Acte de Paris du

20 novembre 1815) et comme «contribuant au maintien de la paix» (doctrine de la Société des Nations).

Les bouleversements qui, au cours de ce siècle, ont transformé l'Europe et le monde et marqué le début d'une nouvelle évolution, ont placé la neutralité suisse dans un contexte international nouveau et plus large. Ainsi que l'ont démontré de multiples exemples au cours de ces dernières années, la neutralité conserve son sens et sa raison d'être. Elle permet à mon pays de remplir – en Europe et dans d'autres continents – des tâches qui, dans certains cas, ne peuvent être confiées qu'à un pays ayant une neutralité permanente.

La neutralité de la Suisse ne se limite pas à l'application des règles du droit de neutralité en cas de guerre, mais constitue une maxime fondamentale de la politique extérieure en temps de paix. Cette maxime, qui est consacrée par la Constitution fédérale, donne à la politique de la Suisse ses caractères de stabilité et de continuité. Elle répond aux convictions profondes du peuple suisse qui la considère comme le moyen par lequel mon pays peut le mieux servir les intérêts de la paix. Par ailleurs, mon pays ne laisse pas un vide militaire au milieu de l'Europe. Il s'impose au contraire un lourd effort pour maintenir un important dispositif de défense destiné à décourager une agression éventuelle contre le territoire de la Confédération.

9. Je désirerais maintenant indiquer les points auxquels notre statut de neutralité nous commande de vouer la plus grande attention, tout en relevant d'ailleurs que la politique de neutralité n'est pas en opposition avec une collaboration économique, même très poussée. Cependant, certaines limites doivent être tracées qui, bien qu'essentielles pour mon pays, ne peuvent avoir qu'une importance marginale pour le marché intégré dans son ensemble. A cet égard, le Gouvernement suisse distingue, avec toute la rigueur possible et bien que cela soit parfois difficile, les éléments politiques des éléments économiques, de manière à éviter que des intérêts purement économiques ne soient couverts par des formules destinées à répondre aux préoccupations touchant la neutralité.

10. Le premier point à mentionner concerne la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. Pour conduire sa politique de neutralité, il est nécessaire que la Suisse puisse prendre elle-même les décisions déterminant sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, en particulier qu'elle conserve le pouvoir de conclure des accords commerciaux et tarifaires. Cela n'empêchera cependant pas d'assurer une coordination satisfaisante des politiques tarifaires et commerciales, et notamment de réaliser une harmonisation suffisante des tarifs extérieurs ainsi que de limiter les divergences dans la mesure compatible avec le maintien du pouvoir de conclure des accords avec les pays tiers. La Suisse précisera en temps utile comment cette coordination pourrait être organisée. Permettez-moi d'affirmer dès maintenant qu'il nous paraît possible d'éviter toute perturbation du marché intégré. Les éléments de souplesse nécessaires ne seront pas destinés à donner à notre pays des avantages économiques allant au-delà des avantages analogues dont peuvent bénéficier les Etats membres de la Communauté.

11. En deuxième lieu, la Suisse doit être en mesure de conserver une base d'approvisionnement suffisante pour une économie de guerre. Cet objectif

pourra le plus souvent être atteint par le stockage de biens essentiels. Mais une telle mesure ne sera pas toujours appropriée ou suffisante; je pense tout particulièrement au maintien, dans le pays, d'un potentiel adéquat de production agricole en prévision des perturbations éventuelles de l'approvisionnement du pays. Nous souhaiterions pouvoir examiner avec la Communauté les méthodes par lesquelles il serait possible de répondre à notre préoccupation.

12. Enfin, il se peut que les dispositions qui, en temps normal, seraient parfaitement compatibles avec la neutralité, doivent être modifiées ou suspendues dans certaines circonstances. En d'autres termes, la Suisse devrait disposer, dans son accord, d'une clause s'inspirant de celle de l'article 224 du Traité de Rome, qui reconnaît aux Etats membres une faculté de dérogation, notamment en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre. Des dispositions devraient être naturellement prévues afin d'éviter les perturbations qui pourraient en résulter pour la politique commune de la Communauté. Il n'est pas exclu, cependant, que dans une situation particulièrement tendue, cette faculté ne soit pas suffisante, de sorte que la Suisse, *ultima ratio*, devrait être en mesure de dénoncer l'accord. Une décision aussi radicale n'interviendrait cependant que dans des circonstances extrêmes et d'ailleurs imprévisibles.

13. Le Conseil fédéral a examiné, à la lumière de ces considérations, de quelle manière la Suisse pourrait participer au marché européen intégré. Il lui semble que ce soit l'association prévue à l'article 238 du Traité de Rome³ qui réponde le mieux aux conditions de fait. Cette solution permettrait, à notre avis, de dissiper des craintes éventuelles, selon lesquelles la participation d'un pays neutre pourrait compromettre la poursuite des objectifs autres qu'économiques que la Communauté se propose d'atteindre. Etant donné toutefois que l'article 238 ne définit l'association qu'en termes généraux, le Gouvernement suisse, en s'efforçant de concevoir une solution, a dû s'appuyer sur des hypothèses de travail.

La première de ces hypothèses touche aux institutions. Les organes de décisions jouent un rôle important dans le fonctionnement d'un marché intégré, dynamique par nature. Ce qui est vrai pour la Communauté le sera aussi pour l'association. Etant donné que la Communauté désirera sans doute préserver pleinement sa liberté de décision, une solution au problème institutionnel pourrait consister en un Conseil d'association, dans lequel seraient représentées, d'une part, la Communauté et, d'autre part, la Suisse. Elle donnerait à la Communauté l'assurance que le pays associé ne serait pas conduit, en faisant valoir les considérations qui lui sont particulières, à porter atteinte aux décisions de la Communauté ou à freiner son développement. Une telle formule pourrait répondre au besoin de la Suisse, qui dérive de sa politique de neutralité, de conserver son identité et de participer à l'adoption des décisions la concernant. Pour assurer un fonctionnement efficace de l'association et prévenir des difficultés lorsque surgiraient des divergences d'opinion ou d'appréciation dans des cas particuliers, il y aurait lieu d'insérer dans l'accord des dispositions

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

appropriées, par exemple des consultations régulières entre la Communauté et la Suisse, consultations qui devraient pouvoir intervenir non seulement au sein du Conseil d'association mais aussi au stade de l'élaboration des décisions à prendre. Les divergences éventuelles touchant à l'exécution des obligations du traité d'association pourraient, en cas de besoin, être portées devant un organe arbitral, statuant à la majorité, qui se prononcerait, selon les cas, soit sur le fond du problème soit sur d'éventuelles mesures de compensation. Il est cependant possible d'imaginer d'autres arrangements; la solution la plus appropriée ne pourra être dégagée qu'à un stade déjà avancé des négociations, en prenant en considération la substance matérielle de l'accord.

14. La deuxième hypothèse sur laquelle repose notre conception est que l'association ne devrait pas s'étendre à certains domaines seulement mais devrait avoir un contenu économique large conforme au fait que la coopération traditionnelle de la Suisse avec les pays européens touche déjà à de nombreux secteurs de la vie économique. Nous ne cherchons pas à obtenir une situation privilégiée par rapport aux pays membres actuels ou futurs de la Communauté. Si dans certains cas, que nous espérons avoir l'occasion d'exposer par le détail lorsque sera venu le moment d'ouvrir des négociations, nous devons suggérer des arrangements qui diffèrent partiellement de ceux du Traité de Rome ou des instruments d'exécution adoptés ultérieurement, notre objectif sera de vous faire des propositions équilibrées, caractérisées, ainsi que l'exige l'article 238, «par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières».

15. Permettez-moi de passer rapidement en revue les principaux secteurs qui se trouveraient inclus dans l'association et de présenter à leur sujet quelques commentaires, sans préjudice des solutions institutionnelles qui seront finalement retenues.

En ce qui concerne la création du marché intégré pour les marchandises, les services et les capitaux, les dispositions de l'accord d'association pourraient s'appuyer largement sur celles du Traité de Rome, compte tenu de la position que j'ai déjà indiquée au sujet de la politique commerciale et du tarif applicables aux pays tiers. Pour la main-d'œuvre et l'établissement, la situation démographique créée par la présence de travailleurs étrangers qui représentent déjà plus d'un quart de la population active devrait être prise en considération. En ce qui concerne l'agriculture, nous pouvons nous rallier en principe aux objectifs fixés à l'article 39 du Traité de Rome. Le Conseil fédéral est résolu à maintenir une paysannerie forte et une agriculture productive. L'agriculture suisse se heurte toutefois à des difficultés particulières en raison des conditions climatiques, topographiques, structurelles et économiques qui se traduisent par des coûts de production nettement supérieurs à ceux de la Communauté. La réalisation des objectifs de la politique agricole dans le cadre de l'association pose donc des problèmes complexes. Nous souhaiterions pouvoir les approfondir avec l'aide de la Communauté en vue de trouver une solution appropriée. En matière de transport, la proximité géographique de nos pays rend leur coopération indispensable. Nous sommes par conséquent désireux de collaborer avec la Communauté en vue d'établir une politique de transport aussi rationnelle que possible, ainsi que la Communauté elle-même

l'envisage. Nous sommes d'accord d'adopter des dispositions destinées à éviter que l'abolition des obstacles aux échanges soit contrecarrée par des ententes privées ou des monopoles, ou la concurrence faussée par des subventions, des aides de toute nature, des pratiques de dumping, etc.

Nous estimons également qu'une coopération très étroite est requise dans les questions touchant à la conjoncture, à la politique monétaire et notamment à l'équilibre des balances de paiement.

Le Gouvernement suisse est prêt à discuter de tout autre problème que la Communauté désirerait soulever dans le contexte d'une association, et notamment de la participation suisse au fonds social ou à la banque d'investissement. Il est disposé à envisager le versement d'une contribution adéquate au fonds de développement.

Dans l'ensemble, je puis une fois encore donner l'assurance que la Suisse est disposée à coopérer étroitement avec la Communauté, dans les divers secteurs couverts par l'association, afin de faciliter le fonctionnement du marché intégré et d'assurer des conditions de concurrence équitables.

16. Nous sommes par ailleurs conscients du fait que les règles institutionnelles des accords d'association que la Communauté pourrait conclure avec différents pays devront être d'une manière ou d'une autre coordonnées afin d'éviter la mise sur pied d'un appareil administratif trop lourd. De même serait-il nécessaire de régler les relations non seulement de la Communauté avec le pays associé mais aussi des différents Etats associés entre eux.

17. Je voudrais enfin saisir cette occasion pour déclarer que la Suisse se réjouit des relations qui se sont développées avec les deux autres Communautés européennes. Les accords conclus avec la Communauté du charbon et de l'acier ont créé une base utile pour des rapports mutuellement avantageux. La collaboration qui a été amorcée de manière pragmatique avec la Communauté européenne de l'énergie atomique est pour nous un élément précieux dans la coopération internationale pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. La Suisse est prête à discuter en temps opportun le développement futur de ces relations.

18. Depuis le 29 mars 1923, la Principauté de Liechtenstein est liée à la Suisse par un traité d'union douanière⁴. De l'avis des Gouvernements de la Suisse et du Liechtenstein, il y aurait lieu, au cours des négociations entre la Suisse et la CEE, d'examiner également, en accord avec le Gouvernement de la Principauté, la question des relations entre la Principauté de Liechtenstein et la CEE en tenant compte des liens étroits qui existent entre la Principauté et la Suisse. La solution de ce problème devrait résider dans l'adhésion du Liechtenstein au traité d'association qui serait conclu entre la Suisse et la CEE.

19. Et voici mes conclusions.

Je vous ai exposé aussi clairement que possible, je l'espère, la position générale et les intentions de la Suisse ainsi que la contribution que mon pays pense pouvoir apporter, sur le plan économique, à l'œuvre entreprise par les membres de la Communauté.

4. Cf. DDS, vol. 8, table méthodique: II.17.1 Liechtenstein. Pour le texte de ce traité, cf. FF, 1923, II, pp. 397-444; RO, 1923, tome 39, pp. 564-579.

Je vous ai également présenté le cadre dans lequel nous concevons notre contribution. Ce cadre est déterminé par les obligations permanentes, ressortissant au droit des gens, que nous impose un statut de neutralité, répondant à la volonté délibérée du peuple suisse. Pour l'Europe, dont nous faisons partie, mais aussi pour les autres continents, l'existence de ce statut – avec toutes les limitations qu'il implique pour nous – se révèle sans cesse utile. Les garanties, auxquelles notre neutralité nous commande de ne pas renoncer, ne portent pas atteinte à la substance de l'association. La Suisse, de par ses origines spirituelles et politiques, est un pays profondément attaché à l'idéal européen et les buts qu'elle vise sont en harmonie avec le renforcement et le développement de l'Europe. La maxime de la neutralité ne peut, ni dans le cas de la Suisse ni dans celui de l'Autriche ou de la Suède, freiner la construction de l'Europe. Nous sommes au contraire convaincus que la neutralité de ces Etats constitue un complément utile du système européen tendant au rapprochement des peuples et à une coopération toujours plus étroite, souhaités par nous et par les pays qui nous entourent. Le concours de la Suisse à la grande œuvre de la Communauté, qui s'édifie dans un espace économique avec lequel nous avons les relations les plus intenses, s'inscrit dans la logique des faits.

La Suisse ne demande pas des avantages unilatéraux; l'accord d'association qu'elle suggère devra être équilibré et équitable pour tous. Notre objectif essentiel est de sauvegarder et de développer la coopération et l'intégration déjà réalisées entre nos pays.

La Communauté, à l'article 2 du Traité de Rome, s'est fixée la mission «de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit». Notre pays approuve cet objectif et espère que par l'association au Marché commun il aura la possibilité de contribuer à sa réalisation.