

Intégration européenne et commerce mondial de la Suisse

Exposé présenté par M. Pierre Languetin, Ambassadeur, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, à l'Assemblée générale de l'Association des industries vaudoises et de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, le 4 juin 1968 à Lausanne

Le mouvement de l'intégration européenne est entré dans les faits presque immédiatement après la dernière guerre. Il a suivi un cours particulièrement rapide, si on l'envisage dans une perspective historique, et a eu de multiples conséquences. Les motifs qui en étaient à la base étaient, il convient de le rappeler, essentiellement politiques. Reconstruction de l'Europe, grâce au Plan Marshall, pour écarter le communisme; contrôle de la Ruhr et réconciliation franco-allemande avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier; rassemblement de l'Europe contre une menace militaire avec le projet avorté de la Communauté européenne de défense; reprise, tout au moins partielle, de cette idée, mais par le détour de l'économie, avec la Communauté économique européenne; utilisation de l'intégration européenne pour tenter d'imposer des conceptions particulières quant au rôle de l'Europe et, plus récemment, résistance à la supériorité technologique américaine. A ce tableau très schématique, s'ajoutent les tentatives du Royaume-Uni de se joindre à l'Europe pour compenser le déclin de son influence mondiale et le souhait des Etats-Unis de voir se former une grande Europe "speaking with one voice". Si sommaire soit-elle, l'évolution ainsi retracée montre que sans un certain nombre d'idées-force de nature politique, l'intégration économique n'aurait guère progressé, malgré les avantages généraux évidents qu'elle présente. L'Association européenne de libre-échange n'aurait sans doute par vu le jour si les Six, pour des raisons éminemment politiques, n'avaient pas créé la Communauté économique européenne. Et même les progrès réalisés par celle-ci n'auraient pas été atteints si plusieurs des membres de cette Communauté n'avaient pas été amenés à faire des



- 2 -

concessions économiques considérables pour des raisons politiques qui leur étaient propres.

Sans l'intégration européenne, les Etats-Unis n'auraient probablement pas été amenés à proposer l'ouverture des négociations Kennedy, dont l'objectif était tout autant de réduire les inconvénients de la discrimination résultant de l'intégration européenne que de réaliser une grande idée politique, celle du partnership atlantique. L'intégration européenne n'a pas non plus été sans conséquences sur les revendications des pays en développement ainsi que sur les échanges est-ouest.

Après la confrontation de tant d'intérêts économiques et de conceptions politiques, l'intégration européenne connaît aujourd'hui quelque essoufflement. L'idée d'une fédération européenne, d'institutions supra-nationales n'est plus à l'avant-plan des discussions. La CEE est pratiquement en état de crise, comme l'a déclaré le président de la Commission européenne, M. Jean Rey, devant le Parlement européen le 15 mai 1968. Les pays de l'AELE, bien qu'ayant atteint l'objectif du libre-échange entre eux, n'ont pu s'entendre avec les pays de la CEE pour établir un large marché. Les événements les plus récents ne faciliteront vraisemblablement pas l'unification de notre continent.

Si l'institutionnalisation de l'Europe paraît frappée de stagnation, l'évolution des faits économiques a peut-être rarement été aussi rapide et aussi profonde: accélération du progrès technique et de son application industrielle; formation de grandes concentrations d'entreprises sur le plan national et mondial; rénovation des méthodes de gestion, etc. L'évidence des mutations en cours s'impose à tous les esprits. Il est cependant difficile d'en apprécier le sens et l'ampleur et d'en prévoir toutes les conséquences. Je ne m'y risquerai pas. Toutefois, après avoir fait le point de la situation en matière d'intégration européenne et après avoir situé notre pays par rapport au commerce international, je me permettrai de poser quelques questions dans un esprit, pour utiliser la terminologie la plus récente, de contestation constructive.

I. L'intégration européenne

Bien que l'intégration européenne marque actuellement le pas, les résultats obtenus à ce jour sont loin d'être négligeables. Au contraire, on peut illustrer les progrès accomplis en relevant que les quatorze pays qui participent aujourd'hui à l'intégration européenne ne constituent plus quatorze marchés compartimentés comme autrefois, mais sont groupés dans deux marchés pratiquement libres.

Du côté des Communautés européennes, il faut d'abord indiquer que l'union douanière sera complètement en place, sauf accident, au 1er juillet de cette année. A l'origine, la durée de la période de transition avait été fixée à douze ans, avec une possibilité de la prolonger jusqu'à quinze ans. Si la date du 1er juillet peut être maintenue, la transition, en ce qui concerne l'union douanière, n'aura duré que dix ans et demi. A la même date la politique agricole sera parachevée, tout au moins sur une base provisoire. Les dernières décisions prises par les ministres de l'agriculture des Six à Bruxelles auront permis de terminer le gros oeuvre. Toutefois, certaines décisions devront être revues dans une année. Ce sera notamment le cas du règlement financier relatif à l'agriculture qui doit être renégocié en 1969.

Les Communautés européennes n'ont cependant pas atteint l'ensemble des objectifs prévus dans le Traité de Rome. Elles devront s'attaquer à des problèmes encore plus difficiles à résoudre que par le passé, ceux qui touchent à la formation de l'union économique. Les études internes sont déjà très poussées, mais les réalisations sont encore fragmentaires. Ainsi en est-il de la politique industrielle, de la politique énergétique, de la politique régionale et fiscale, sans parler de l'intégration des politiques économiques et monétaires. Les barrières douanières sont sur le point d'être complètement éliminées; il n'en subsiste pas moins des frontières de toute nature: en matière de fiscalité, de brevets, d'action des monopoles publics, de législation douanière, de mobilité des capitaux et de transports.

La réalisation de l'union économique nécessitera un très haut degré de volonté collective et d'identité des objectifs. Or, depuis le 19 décembre dernier, une crise est ouverte. En effet, à cette date, un désaccord a surgi au sein des Six au sujet de l'ouverture de négociations avec les pays candidats à l'entrée dans la Communauté, en particulier le Royaume-Uni. Selon le président de la Commission, M. Jean Rey, cette crise n'est pas encore en voie de solution et risque au contraire de s'aggraver. Selon sa déclaration au Parlement européen, le 15 mai dernier: "Le veto est une maladie contagieuse; au veto d'un Etat membre quant à l'élargissement de la Communauté a répondu le veto d'un autre Etat membre quant aux négociations méditerranéennes; à celui-ci s'est ajouté le veto d'un troisième Etat membre au sujet de la poursuite des travaux en matière de technologie et il semble que ce veto s'étende à d'autres secteurs." M. Rey a adressé un pressant appel à tous "pour dégager un accord général qui permette aux Communautés de reprendre avec un plein élan et dans tous les domaines l'oeuvre de construction et d'unification du continent européen". Nul ne sait quand cet appel pourra être entendu.

Parallèlement, l'Association européenne de libre-échange, entrée en vigueur en 1960, a atteint ses objectifs internes. En particulier, le libre-échange industriel est pratiquement complet depuis le 1er janvier 1967, avec trois ans d'avance sur le calendrier initialement fixé. Dans le secteur de l'agriculture, différents accords ont été conclus dont le but était d'assurer une réciprocité raisonnable à ceux des membres qui sont particulièrement intéressés à l'exportation de produits agricoles. En outre, les principales dispositions de la Convention ont fait l'objet d'une interprétation commune.

Les 9 et 10 mai dernier, les ministres de l'AELE, réunis à Londres, ont estimé qu'aussi longtemps que l'établissement d'un marché européen unique reste hors d'atteinte, leur coopération dans l'AELE doit être activement poursuivie. Ils ont en conséquence adopté un programme de travail fondé sur trois idées directrices:

1. améliorer encore les possibilités de commerce offertes par la zone de libre-échange;
2. permettre une interprétation plus précise des clauses de la Convention de l'AELE, notamment des règles de concurrence qui concernent les aides gouvernementales, les achats par les collectivités publiques, les pratiques restrictives des entreprises, ainsi que l'établissement des personnes et des entreprises;
3. étendre les consultations au sein de l'AELE dans différents domaines: politique économique, taxation indirecte, relations avec les pays tiers, etc.

L'avenir de l'AELE est évidemment lié aux possibilités d'accords sur l'élargissement des Communautés européennes. Elle a été conçue en fonction de cet objectif et non pas comme institution devant promouvoir une intégration autonome des sept pays, plus la Finlande et le Liechtenstein, qui en sont membres ou y sont associés. Tant que cette conception subsiste, c'est-à-dire tant que les membres de l'AELE restent fidèles à l'objectif d'un large marché, l'AELE ne sera pas susceptible de transformations fondamentales. Elle devra rester empreinte de flexibilité pour que ses membres puissent le jour venu s'adapter sans obstacles supplémentaires aux solutions plus larges qui pourraient être trouvées.

On sait toutefois que les pays nordiques ont décidé de renforcer leur propre coopération. Cette coopération, ils l'envisagent en tenant compte des obligations qu'ils assument au sein de l'AELE, d'une part, et en vue de faciliter leur participation ou leur coopération avec un marché européen élargi, d'autre part. Leurs projets portent sur la formation d'une union douanière nordique, sur une coopération agricole plus intense, sur une libéralisation graduelle des mouvements de capitaux, sur la création d'un fonds de financement nordique et sur une certaine harmonisation de la législation économique. Pour autant qu'on puisse le prévoir, les projets nordiques seront compatibles avec le fonctionnement de l'AELE, à condition toutefois que ces pays gardent les discussions ouvertes sur les questions à traiter au sein de l'AELE, et n'essayent pas de les

préjuger par des décisions prises préalablement entre eux.

Contrairement à la CEE, l'AELE n'est pas en état de crise bien qu'elle se ressente dans une certaine mesure des échecs subis quant à l'élargissement de l'intégration. Il est clair que les objectifs de ses membres diffèrent, principalement politiques pour les uns dont le Royaume-Uni, principalement économiques pour la plupart des autres. Ces différences n'empêchent pas le fonctionnement de l'Association telle qu'elle a été envisagée à l'origine, mais elles expliquent pourquoi l'AELE ne peut pas s'engager en tant que telle dans des voies nouvelles. Telle qu'elle est, elle offre aux producteurs, aux commerçants et aux consommateurs des possibilités non négligeables de développer leurs échanges. Son avenir à court et à moyen terme réside précisément dans l'exploitation aussi complète que possible des avantages du libre-échange. Les gouvernements, quant à eux, peuvent y contribuer en veillant à l'application stricte des dispositions de la Convention et en s'efforçant d'éliminer les obstacles administratifs aux échanges qui peuvent subsister.

L'intégration européenne peut-elle sortir de l'impasse ?

La marche en avant peut se concevoir selon deux lignes différentes:

1. par le développement interne, mais séparé des deux institutions existantes
2. par l'élargissement géographique des Communautés.

Théoriquement, on peut même en imaginer une troisième: l'élargissement des Communautés européennes combiné avec l'édification de l'union économique débouchant peut-être un jour sur une union politique. Cette ligne est théorique car elle n'est de toute façon concevable qu'à long terme.

La première voie, celle du développement parallèle des deux institutions, est actuellement bloquée, d'une part, par l'état de crise au sein des Communautés européennes, état de crise dont il n'est pas possible de prévoir la durée et, d'autre part, par la nature volontairement limitée des objectifs de l'AELE.

Quant à la seconde voie, celle de l'élargissement géographique de l'intégration européenne, elle n'est guère actuelle.

Certes, le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et l'Irlande ont maintenu leurs candidatures et celles-ci sont restées à l'ordre du jour des Communautés. Sans doute le Royaume-Uni a apporté des transformations fondamentales à sa politique extérieure et a manifesté sa ferme intention de joindre son destin à celui de l'Europe. La relative infériorité de notre continent en matière de technologie, les secousses monétaires qui se sont produites et les difficultés éprouvées dans la relance de la conjoncture économique ont mis en lumière la nécessité pour les pays européens d'unir leurs ressources et de coordonner leur action.

En revanche, la plupart des pays de l'Europe sont encore aux prises avec des problèmes nationaux sérieux d'ordre économique ou politique. Ces problèmes se reflètent en particulier dans la construction des Communautés européennes, dès lors que l'on dépasse l'union douanière, qui doit être complète dès le 1er juillet, pour parachever la politique agricole commune ou pour aborder l'union économique et plus encore l'union politique. Les mesures prises par le Royaume-Uni pour établir l'équilibre de la balance des paiements n'ont pas encore produit leur effet, bien qu'on s'attende à un excédent à compter de 1969.

En définitive, on doit bien reconnaître qu'à tout le moins l'intégration européenne se heurte à un dilemme. Ou bien la Communauté européenne s'élargit et son fonctionnement en sera singulièrement compliqué, la construction de l'union économique rendue très difficile. Ou bien elle se consolide dans sa composition actuelle, mais l'accession de nouveaux pays deviendra plus ardue et il sera de moins en moins équitable de leur demander d'accepter sans réserve des obligations négociées en-dehors d'eux.

La conciliation prendra beaucoup de temps si l'on veut que l'intégration européenne soit autre chose que l'intégration des difficultés nationales. Si l'on admet que le mouvement vers l'unité de l'Europe est irréversible, il ne se fera sans doute ni sans coups d'arrêt, ni peut-être parfois sans retours en arrière.

Peut-on s'attendre à un renversement brusque des politiques qui favoriserait la naissance d'une Europe institutionnalisée plus large, dans un avenir rapproché ? Comme les difficultés sont fondamentales, un changement de gouvernement ou de régime, dans quelque pays qu'il se produise, n'accélérerait vraisemblablement pas le rassemblement d'une grande Europe. Au contraire.

La réaffirmation constante de la nécessité d'une Europe plus large est une chose souhaitable en soi, car elle prévient toute équivoque quant aux intentions des gouvernements. Cependant il serait dangereux qu'elle aboutisse à une épreuve de force ou à une rivalité politique. Au contraire, il est souhaitable que les contacts de toute nature soient multipliés, la coopération intensifiée. Les opinions publiques doivent être assurées, pour maintenir leur conviction, que la voie n'est pas barrée à jamais mais que des progrès concrets s'accomplissent.

Deux éléments principaux inclinent donc à l'adoption à titre temporaire du concept de l'Europe pragmatique: les obstacles actuels à un élargissement des Communautés européennes; le danger d'un immobilisme dont pourrait souffrir l'idée européenne.

A défaut d'une Europe institutionnalisée, peut-on considérer comme possible et souhaitable, à titre transitoire, une Europe pragmatique ? En quoi pourrait-elle consister ?

Lorsque je parle d'Europe pragmatique, j'entends ce qualificatif comme se rapportant aux moyens, ce qui n'exclut ni la fermeté ni la continuité des objectifs. Plusieurs idées ont été lancées: celles du plan Benelux et d'un arrangement commercial en particulier.

Le plan Benelux prévoit un examen continu des candidatures, une consultation régulière entre pays membres et pays candidats sur toutes matières couvertes par le Traité de Rome, une coopération avec tous les pays intéressés dans les domaines non couverts

par le Traité de Rome, par exemple la technologie, et enfin des consultations politiques. Ce plan contient des éléments utiles mais il présente une difficulté fondamentale: il revient à relancer sous une autre forme l'ouverture de négociations d'accession dont la CEE a constaté le 19 décembre dernier qu'elle ne pouvait décider.

La notion d'arrangements commerciaux est fondée sur la déclaration franco-allemande émise à l'issue de la visite du Chancelier Kiesinger au Général de Gaulle. Les arrangements, qui seraient intérimaires, pourraient consister en des réductions tarifaires entre les pays européens. A ces réductions pourraient s'ajouter une collaboration dans d'autres secteurs, comme la technologie, la politique industrielle, l'énergie ou les transports. Ces arrangements intérimaires ne se substitueraient pas à des solutions plus fondamentales à plus long terme telles que les adhésions à la Communauté ou d'autres formes de participation à un grand marché européen. Ils ne devraient pas aboutir à de nouvelles divisions en Europe. Ils devraient au contraire, tout en respectant l'intégrité de ce qui a déjà été accompli par les Communautés européennes et par l'AELE, rapprocher de facto les pays appartenant à ces deux institutions et les autres pays européens intéressés.

Même si les concessions tarifaires négociées dans le cadre d'arrangements intérimaires étaient au début relativement limitées, leurs conséquences pourraient néanmoins être importantes. La conclusion d'accords commerciaux, mieux que le maintien - assez théorique à l'heure actuelle - des candidatures, garderait vivante l'idée d'un grand marché européen et donnerait aux opinions publiques des pays intéressés une raison d'espérer et de persévérer. L'intensification des contacts et de la collaboration qui en résulterait seraient un avantage indéniable. La coopération déjà active dans certains domaines, comme l'aide aux pays en développement, l'application asymétrique du Kennedy Round en faveur des Etats-Unis, pourrait s'étendre à d'autres domaines. Elle pourrait renforcer encore la solidarité monétaire ou conduire sous des formes diverses, bilatérales ou multilatérales, au développement de la technologie européenne.

- 10 -

Certains craignent que des arrangements commerciaux n'affaiblissent la pression en vue d'un élargissement des Communautés et retardent le moment où cet élargissement deviendrait possible. Cette crainte serait justifiée si les candidatures et le soutien qu'elles ont reçu étaient motivés par des considérations purement commerciales. Cela n'est pas le cas. Le Royaume-Uni ne fait pas mystère de son intérêt essentiellement politique à une participation aux Communautés européennes et plusieurs des membres de celles-ci ne cachent pas non plus que c'est pour des raisons politiques qu'ils souhaitent l'aboutissement de ces candidatures.

Les résultats de la Conférence des ministres de l'AELE à Londres les 9 et 10 mai 1968 peuvent être considérés comme un pas vers cette Europe pragmatique.

Certes, chacun se rend compte qu'il appartient à la Communauté des Six de prendre l'initiative d'une proposition. L'expérience a montré que la Communauté s'avère un interlocuteur valable à la condition de pouvoir réaliser l'unanimité de ses membres. Or, comme le 19 décembre 1967 la Communauté a constaté qu'elle ne pouvait se mettre d'accord pour ouvrir des négociations avec les candidats à l'admission, il est naturel que l'on attende le résultat des discussions en cours sur les arrangements commerciaux.

Cela n'a pas empêché les pays de l'AELE de manifester leur intérêt pour de tels arrangements, tout en réservant naturellement les objectifs de leurs politiques respectives en matière d'intégration. Ils ont exprimé l'avis que "des solutions intérimaires, y compris des arrangements commerciaux ... pourraient diminuer les effets de la division de l'Europe".

Ils ont "déclaré qu'ils sont prêts à considérer d'un esprit positif toutes les propositions constructives qui pourraient être soumises par la Communauté pour autant qu'elles soient compatibles avec leurs obligations internationales."

Le communiqué des ministres de l'AELE de Londres est manifestement conçu comme un encouragement adressé aux pays de la Communauté de poursuivre les discussions qu'ils ont commencées en vue de proposer des arrangements commerciaux. Ce faisant, les ministres

- 11 -

de l'AELE ont évité de poser des préalables qui auraient pu rendre cette discussion encore plus compliquée. Au contraire, ils ont laissé la discussion aussi ouverte que possible.

Il est sous-entendu que des arrangements commerciaux devraient être équilibrés, c'est-à-dire apporter à chacune des parties un ensemble d'avantages et de concessions mesurés les uns aux autres comme dans toute négociation commerciale.

Il est aussi clair que l'on devrait éviter de réduire les avantages dont les pays bénéficient déjà dans un groupe comme dans l'autre sans leur offrir des compensations adéquates.

Les Ministres se sont accordés à déclarer que tous les pays de l'AELE devraient avoir la possibilité de participer dès le début aux négociations sur des arrangements intérimaires. La Suisse attache beaucoup d'importance à cette déclaration. Dès lors qu'il ne s'agit pas de trouver un substitut aux candidatures, ce qui est admis par tout le monde, on ne voit pas par quelle logique on limiterait des négociations sur un arrangement commercial éventuel aux seuls pays candidats à l'adhésion, en maintenant à l'écart ceux des pays qui se sont toujours déclarés intéressés à un arrangement économique avec la CEE.

Nul doute que si les pays des Communautés européennes parviennent à présenter une ou plusieurs propositions, des contacts devront être pris entre les différents pays en vue d'ouvrir des négociations. Nul doute alors que les pays de l'AELE individuellement ou collectivement puissent formuler des suggestions quant à la nature précise des arrangements intérimaires, quant à leurs modalités et aux matières à couvrir.

Si un tel dialogue pouvait être amorcé, la marche en avant de l'Europe pourrait reprendre par les petits chemins à défaut des grandes avenues.

II. La Suisse et le commerce mondial

Il est naturel que le commerce avec l'Europe retienne tout particulièrement notre attention. En raison de son importance quantitative d'abord: nous achetons dans notre continent 80 % de nos importations. Il absorbe deux tiers de nos exportations (67 %). En outre, l'Europe a connu, depuis la fin de la guerre, une forte expansion économique qui s'est traduite par un accroissement marqué de nos échanges. De 1958 à 1967, nos importations ont presque triplé (5,4 à 14,2 milliards de francs) et nos exportations sont devenues deux fois et demie plus fortes (4,2 à 10,1 milliards de francs).

L'évolution de notre commerce avec l'Europe est cependant loin d'être uniforme. Elle a été nettement plus rapide avec les pays de l'AELE qu'avec les pays de la CEE. Les importations ont été multipliées par 3,5 en provenance de l'AELE, par 2,5 en provenance de la CEE.

Les exportations ont triplé (+ 202,8 %) vers les pays de l'AELE de 1958 à 1967. Elles ont un peu plus que doublé (+ 112,5 %) vers les pays de la CEE, ce qui reste néanmoins considérable.

Ces différences peuvent sans aucun doute être attribuées en partie à la division de l'Europe. En partie seulement, car le ralentissement de la conjoncture dans la CEE et particulièrement dans la République fédérale d'Allemagne a joué un rôle essentiel.

Les esprits chagrins se demanderont peut-être si la Suisse n'a pas subi des pertes sérieuses, vu que le développement des échanges à l'intérieur de la CEE a été nettement plus fort, en pourcentage, que celui de nos exportations vers ces pays. Sans exclure un certain manque à gagner, on peut répondre:

- 1° que les exportations suisses vers la CEE étant déjà très élevées en valeur absolue, leur pourcentage d'accroissement, si la Suisse avait été membre de la CEE, n'aurait vraisemblablement pas atteint celui du commerce intérieur de la CEE;
- 2° qu'une partie de nos exportations a été déviée vers les pays de l'AELE, phénomène que l'on observe au cours de ces dernières années, c'est-à-dire à partir du moment où l'abaissement

des droits de douane a été suffisant pour retenir l'intérêt des exportateurs suisses;

- 3° que l'économie suisse a connu un tel degré de plein emploi qu'un accroissement notablement plus grand du total de ses livraisons à l'étranger, de 1958 à 1967, aurait probablement été irréalisable.

Il convient d'ailleurs de ne pas perdre de vue notre commerce avec les pays, européens ou non, qui ne font pas partie de la CEE: 40 % pour les importations et 63,5 % de nos exportations, presque les deux tiers.

Même si l'on ne considère que notre commerce avec les pays qui sont en dehors de la CEE et de l'AELE, soit 24 % pour les importations et 42 % pour les exportations, ces chiffres démontrent l'intérêt que nous portons à notre commerce mondial, d'un point de vue quantitatif déjà. Mais il y a plus. Du fait que nos achats à la CEE atteignent le double de nos ventes, notre déficit commercial se monte au chiffre annuel impressionnant de 5 milliards de francs. Notre commerce avec les autres pays d'Europe et du monde nous permet de réduire ce déficit de moitié soit à 2,6 milliards. L'AELE nous a laissé, en 1967, un excédent de 345 millions, l'Amérique du Nord de 169, les autres pays industrialisés de 888, les pays en développement du tiers monde, compte tenu d'un déficit avec les pays africains, de 852 et les pays de l'Est, y compris la Chine, de 177 millions de francs.

La diversification du commerce de la Suisse dans le monde est conforme à sa politique de neutralité, dont elle est d'ailleurs aussi un soutien. Mais l'intérêt pour ainsi dire politique de ce commerce est aussi en harmonie avec nos intérêts économiques, ainsi que cela résulte des chiffres indiqués précédemment.

Cette constatation m'amène à faire rapidement le point de notre politique commerciale vis-à-vis des pays non-européens développés ou en développement, ainsi que des pays de l'Est.

A. La mise en oeuvre du Kennedy Round

Les négociations majeures qui se sont déroulées au cours de ces dernières années entre pays industrialisés sont celles du Kennedy Round. Proposées initialement par les Etats-Unis, qui visaient une réduction de 50 % des droits de douane sur la base de la nation la plus favorisée, elles ont abouti l'année passée après cinq ans d'efforts ardues et de péripéties parfois dramatiques.

Dans de nombreux secteurs, il a été possible d'atteindre une réduction de 50 % des droits de douane; dans d'autres en revanche, comme dans le secteur textile, les résultats sont moins satisfaisants. Dans l'ensemble cependant, les tarifs industriels ont été réduits en moyenne de 35 %.

Dans le secteur agricole, les résultats sont bien moins spectaculaires. Des concessions mineures ont été négociées. Le problème d'une réglementation agricole internationale n'a pas été résolu et il devra faire l'objet de nouvelles négociations.

Déclenché par le mouvement d'intégration européenne, le Kennedy Round aura des répercussions favorables sur cette intégration, en ce sens qu'il permettra d'atténuer les effets de la division économique de notre continent. C'est ainsi que la Suisse a obtenu pour ses exportations des concessions tarifaires de la CEE qui pourront atteindre dans le domaine industriel 38 % en moyenne. La protection douanière que la CEE oppose à la Suisse sera réduite de 11,5 % à 7 % environ.

La réduction des droits de douane équivaut pour notre pays à l'ouverture de nouveaux débouchés dans les autres pays industrialisés: les Etats-Unis, le Canada, le Japon, etc. L'un des événements les plus spectaculaires qui ont accompagné les négociations a été la suppression par les Etats-Unis des droits de douane supplémentaires introduits sur les importations de montres en application de la clause échappatoire.

La mise en oeuvre du Kennedy Round est cependant menacée par les secousses qui ont ébranlé l'ordre monétaire international. Les difficultés de balance des paiements des Etats-Unis ont amené ce pays

à prendre une série de mesures, en particulier la limitation des investissements directs à l'étranger et la réduction des prestations aux pays en développement. D'autres mesures ont été envisagées où le sont encore qui pourraient affecter le mouvement des touristes américains ou les échanges commerciaux.

Si de telles mesures étaient introduites, elles ne manqueraient pas de faire boule de neige, les autres participants à la négociation au Kennedy Round pouvant être amenés à retirer certaines de leurs concessions. Devant cette menace les pays européens, ceux de la Communauté économique européenne ainsi que ceux de l'AELE ont suggéré une solution dynamique et libérale.

On sait que les réductions convenues dans le Kennedy Round seront opérées par étapes et s'étendront sur cinq ans. Selon la proposition faite, les pays européens accéléreraient le rythme de leurs réductions tout en autorisant les Etats-Unis à s'en tenir au calendrier prévu ou même à différer quelque peu l'application des réductions.

Cette solution est soutenue vigoureusement par notre pays, car elle est de nature à contenir la vague protectionniste au sein du congrès américain. Elle va dans le même sens qu'une autre suggestion suisse concernant, celle-là, le tourisme. La Suisse a en effet suggéré qu'une action soit entreprise pour encourager le tourisme aux Etats-Unis afin de les inciter à renoncer à introduire des restrictions aux voyages à l'étranger des touristes américains.

Il n'est pas encore certain que moyennant des solutions de ce genre, les Etats-Unis puissent éviter l'introduction de restrictions aux échanges. Néanmoins, le fait que les pays européens aient été amenés à les proposer souligne d'une façon exemplaire la solidarité qui s'est développée entre les différentes nations commerçantes du monde et l'intérêt commun sur les deux rives de l'Atlantique à sauvegarder et à perfectionner la libération du commerce international.

B. Les pays en développement

Les pays en développement ont absorbé 15,5 % de nos exportations en 1967 et nous ont laissé un excédent commercial de 852 millions. Ils constituent pour notre pays des débouchés importants non seulement pour les biens de consommation mais surtout pour les biens d'équipement. Ces débouchés ne peuvent que s'accroître, vu l'ampleur des populations et des besoins non satisfaits. Ces considérations commerciales justifieraient à elles seules l'attention que nous portons à ces pays. Mais il s'y ajoute des préoccupations d'ordre humanitaire et politique qui, dans l'échelle des valeurs, ont une place prépondérante.

Il ne suffit pas de livrer des biens aux pays en développement. Encore faut-il leur fournir les moyens de les acheter et de promouvoir leur croissance économique. Or, comme l'a montré la récente conférence de La Nouvelle-Delhi, la situation reste préoccupante. L'évolution de ces dernières années est loin de correspondre aux nécessités. La croissance économique des pays en développement, pour être réelle, n'en reste pas moins très lente, surtout si l'on considère l'accroissement démographique. Dans l'ensemble, cet accroissement est deux fois plus rapide dans les pays en développement (2,5 % annuellement) que dans les pays industrialisés (1,2 %). Il en résulte que l'écart des pays dits riches et des pays dits pauvres, au lieu de se réduire, continue de s'accroître.

La part des pays en développement dans le commerce mondial s'amenuise malgré un certain accroissement des exportations, en particulier de produits manufacturés. Cette part était de 31 % en 1950, elle est tombée à 19 % en 1966. Les recettes d'exportation ne progressent pas dans une mesure correspondant aux besoins d'équipement des pays en développement. En outre, les prix des produits de base ont non seulement tendance à stagner mais ils sont soumis à des fluctuations importantes. Les pays en développement, ceux en particulier dont l'exportation n'est constituée que de quelques produits de base et dont l'économie est encore très proche de la monoculture, ne peuvent compter sur des ressources stables pour financer leur équipement.

Le taux insuffisant d'accroissement des recettes d'exportation n'est pas compensé par une accélération du transfert des capitaux des pays développés vers les pays en développement. Au contraire, le transfert des capitaux n'augmente que lentement et les conditions de l'aide financière ont eu tendance à se dégrader au cours de ces dernières années.

L'endettement des pays en développement atteint le montant de 44 milliards de dollars. Le service de la dette pèse de plus en plus dans les balances de paiements. On l'estime à plus de 12 % des exportations de marchandises des pays en développement.

Comment peut-on faire face à cette évolution inquiétante? Certes, ainsi que les pays en développement l'affirment eux-mêmes, c'est à eux qu'incombe au premier chef la responsabilité du relèvement de leurs niveaux de vie. Mais l'appui des pays industrialisés doit venir compléter les efforts des principaux intéressés, et il est de leur intérêt que leur contribution soit efficace et effective. Nous ne pouvons pas nous demander comment nous ferons pour maintenir ou même étendre nos ventes sans nous occuper de savoir comment les pays en voie de développement pourront payer nos produits et financer leur développement. Les apports des uns et des autres sont indispensables en vue d'une coopération équilibrée, d'une convergence organisée des efforts. Aucun pays ne peut se soustraire à cette oeuvre collective. On ne peut imaginer, par exemple, que certains pays développés supportent seuls le fardeau de l'aide, alors que d'autres en tireraient profit dans leurs ventes aux pays en développement.

Grosso modo, les pays en développement peuvent compter sur trois possibilités:

- 1° l'accroissement de leurs recettes d'exportation de biens et de services;
- 2° l'augmentation des transferts nets de capitaux en leur faveur;
- 3° l'économie de devises par la mise en valeur de leurs propres ressources, ce qui implique le plus souvent, pour que les conditions en soient rationnelles, la formation de marchés ré-

gionaux intégrés.

Ces trois voies ont été explorées à La Nouvelle-Delhi.

En premier lieu, il a été décidé de poursuivre les efforts de stabilisation des prix des matières de base à un niveau rémunérateur et équitable. Un accord unanime s'est en outre fait sur l'instauration à une date rapprochée d'un système mutuellement acceptable et généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination. Un tel système, dont la mise au point nécessitera encore beaucoup d'études, devrait permettre aux pays en développement d'accroître leurs recettes d'exportation notamment de produits manufacturés et semi-manufacturés. La Suisse a réservé son jugement final sur un tel système et ses répercussions possibles. D'ores et déjà, cependant, on peut noter que les préférences en question ne toucheraient qu'environ 4 % de nos importations totales. A titre de comparaison, les importations en provenance de l'ABLE représentent 16,5 % de nos importations totales, et la plus grande partie entre en franchise de droits dans notre pays.

En deuxième lieu, la conférence a recommandé que chaque pays économiquement avancé s'efforce d'assurer annuellement aux pays en voie de développement un transfert de ressources financières d'un montant net minimum de un pour cent de son produit national brut. Cet objectif, qui remplace celui qui avait été adopté à la première Conférence sur le commerce et le développement, en 1964 à Genève, pourrait représenter, sur la base des transferts actuels, un montant supplémentaire par année de 2 1/2 à 3 milliards de dollars. Les investissements privés, dont l'importance a été soulignée à l'initiative de certains pays, notamment la Suisse, sont inclus dans le calcul du pourcentage convenu.

En troisième lieu, les membres de la Conférence de La Nouvelle-Delhi sont convenus de collaborer pour faciliter la création de marchés intégrés et pour augmenter la production alimentaire dans les pays en développement, à la fois pour combattre la sous-alimentation et pour alléger les balances de paiements.

Sans être exhaustive, cette énumération des mesures recommandées par la Conférence de La Nouvelle-Delhi montre la ligne générale de la politique d'aide aux pays en développement. Sur le plan commercial, elle devrait aboutir à une meilleure division internationale du travail, ce qui entraînera une transformation graduelle de la structure de la production et de l'importation des pays industrialisés. Sauf exceptions, des bouleversements subits sont bien improbables, car la production de biens exportables n'augmentera que lentement dans les pays en développement.

La Suisse, qui avait émis des doutes quant à l'utilité d'un système de préférence, s'est finalement ralliée au principe adopté à La Nouvelle-Delhi. Elle avait précédemment décidé de mettre en vigueur en une seule fois, le 1^{er} janvier 1968, les réductions négociées dans le Kennedy Round sur quelque 130 produits intéressant particulièrement les pays en développement.

C. Le commerce avec les pays de l'Est

En ce qui concerne les pays de l'Est, je me bornerai à remarquer que la Suisse leur applique la clause de la nation la plus favorisée, ainsi qu'elle le fait à l'égard des autres pays du monde, sous réserve naturellement des exceptions prévues pour les unions douanières et les zones de libre-échange. Néanmoins, le montant des échanges reste faible. Vu cependant l'intérêt manifesté par les pays à économie planifiée de normaliser leurs relations économiques avec le reste du monde, il n'est pas exclu qu'avec le temps nos échanges avec ces pays gagnent en importance, tout particulièrement avec ceux d'entre eux qui manifestent l'intention de faire évoluer leur régime commercial dans un sens plus proche des économies de marché.

III. Position de la Suisse

La Suisse a été amenée au libéralisme économique par nécessité. Le commerce international de biens et de services a été et est plus que jamais source de sa prospérité. C'est grâce à l'application de ce principe que notre pays a pu accroître ses débouchés et assurer à sa production un marché de grandes dimensions, qui dépasse largement le cadre européen.

A l'inverse, la Suisse a été conduite à suivre une politique libérale à l'importation. Libérale pour les matières premières et les grandes productions de base, cela va de soi, mais aussi, assez généralement, pour les biens dont nous sommes nous-mêmes producteurs. La concurrence étrangère, d'autant plus forte que notre marché est géographiquement très accessible aux exportateurs des pays qui nous entourent, a donné des impulsions vigoureuses à la productivité de nos activités économiques. Vu l'impossibilité pour la Suisse d'être compétitive pour les productions de base et pour les biens manufacturés en grande série, sauf dans certains cas, le libéralisme a poussé notre économie à trouver refuge dans les productions les plus élaborées, celles qui réservent les bénéfices les plus élevés.

Ce rappel rudimentaire des causes de notre prospérité est évidemment loin de refléter toute la réalité. Il néglige les qualités personnelles des agents de la production, l'apport de la main-d'oeuvre étrangère, ainsi que d'autres facteurs favorables, tels que le haut niveau de l'épargne, l'abondance de capitaux, la situation géographique, les conditions historiques et politiques, etc.

Notons cependant que le principe de libéralisme comporte d'importantes exceptions.

Tel est le cas de l'agriculture, dont le maintien est justifié par des raisons sociales mais aussi par des motifs touchant à l'économie de guerre. Certes, la Suisse s'est efforcée d'exercer la protection agricole en en réduisant au maximum les inconvénients.

La charge qui en résulte néanmoins pour l'économie se mesure au fait que l'agriculture suisse produit à des prix de 20 à 30 % supérieurs aux prix européens moyens le 50 à 60 % des calories consommées dans le pays.

On pourrait faire des remarques analogues en ce qui concerne certaines industries petites ou moyennes travaillant essentiellement pour le marché intérieur. Dans plusieurs secteurs, elles sont exposées à une concurrence qui réduit leurs marges de bénéfices de sorte que, individuellement, elles n'ont pas toujours le moyen d'introduire les progrès techniques qui leur permettraient de résister victorieusement à la concurrence ou de conquérir de nouveaux marchés face à des producteurs puissants.

Ces quelques remarques ne doivent pas être entendues comme des critiques à l'égard de quiconque. Elles ne visent pas à peindre en noir la situation de notre économie. Celle-ci reste forte et si elle comporte certaines faiblesses, beaucoup d'autres économies en connaissent aussi et de plus graves.

Néanmoins, nous devons nous rendre compte des problèmes qui se poseront à nous avec toujours plus d'acuité et de la nécessité dans laquelle nous nous trouverons d'accroître la compétitivité de nos entreprises et plus généralement d'améliorer la productivité de l'ensemble de notre économie par des réformes de structure appropriées.

Ces problèmes résulteront moins de l'intégration européenne en soi, ou de l'ouverture de notre marché aux pays en développement ou encore de la libération des échanges entre pays industrialisés, que des transformations majeures - et d'ailleurs interdépendantes - qui se produisent dans l'économie mondiale. Ce sont, d'une part, le développement fabuleux des entreprises dites scientifiques, l'application généralisée de ces techniques et des méthodes modernes de gestion ainsi que, d'autre part, la concentration industrielle et financière qui donne aux grandes entreprises une puissance inégalée en matière d'investissements, de recherche appliquée et de prospection des marchés.

L'avenir industriel n'appartient pas seulement aux grandes entreprises concentrées. L'exemple des Etats-Unis nous le montre puisqu'il y existe encore de nombreuses entreprises de dimensions

relativement faibles. L'essentiel n'est d'ailleurs pas la dimension, mais la compétitivité. Il n'en reste pas moins que les entreprises, petites et moyennes, si elles ne peuvent pas être satellisées, ni se réfugier uniquement dans la sous-traitance, devront entreprendre de très grands efforts pour rester dans la course technologique. Cette constatation est particulièrement importante pour un pays qui est orienté, comme le nôtre, vers l'exportation. Nous ne pouvons en effet nous reposer seulement sur la prise de brevets ou de licences. Nous devons avoir, en matière d'innovation technique comme en matière de commerce, des possibilités d'échanges. A défaut d'une technologie autonome dans un certain nombre de secteurs, nos entreprises pourraient être battues par des concurrents plus avancés ou pourraient même être empêchées d'exporter par les conditions qui sont souvent attachées à la cession de licences.

Pour faire face aux transformations majeures de l'économie mondiale, ce ne sont pas seulement les entreprises qui devront individuellement améliorer leur productivité, c'est l'économie tout entière. C'est dans cette optique qu'il faudra réexaminer les problèmes de structure, tels que celui de l'agriculture, des activités en dépression, de l'utilisation optimum de la main-d'oeuvre et du développement de la technologie.

On imagine parfois que notre participation à l'intégration européenne résoudra pour nous ces différents problèmes. Cela me paraît être une vue un peu fataliste de notre avenir économique. Etant donné les incertitudes qui pèseront encore longtemps sur l'élargissement du marché européen, nous ne pouvons repousser sur d'autres, et pour une date imprévisible, la responsabilité des efforts à entreprendre dans notre économie. Cette responsabilité nous incombe dès maintenant.

La question de savoir si nous participerons institutionnellement au grand marché européen ou non me paraît d'ailleurs relativement secondaire. Comme l'expérience de ces dix dernières années l'a démontré, la discrimination tarifaire, si gênante qu'elle puisse apparaître dans des cas particuliers, n'est pas suffisante pour

décider de la nécessité d'établir des liens institutionnels avec un grand marché européen. Ce qui sera primordial, ce sera notre faculté d'orienter le comportement de notre économie en fonction d'un grand marché. Décisive sera la mesure en laquelle les pays européens réussiront à transformer leurs marchés nationaux en un véritable marché intégré, comparable, par ses dimensions et ses modes de production, au marché des Etats-Unis. Si cette transformation s'opère, nous aurons là le fait capital auquel la Suisse se trouvera confrontée. Que notre pays soit alors à l'intérieur ou à l'extérieur de ce grand marché, la confrontation aura lieu; elle nous posera des problèmes fondamentaux qui seront, pour la plupart, les mêmes dans l'une ou dans l'autre des hypothèses. Ce que nous devons comprendre, c'est que, si ce grand marché se constitue effectivement, avec ou sans notre participation institutionnelle, la position de notre pays ne pourra plus être la même que dans le passé. Au lieu d'avoir, comme autrefois, dans notre voisinage immédiat une quantité d'Etats aux économies cloisonnées, nous pourrons nous trouver - un peu comme le Canada vis-à-vis des Etats-Unis - aux côtés d'un nouveau colosse économique. L'intégration de fait que nous connaissons déjà en raison de l'intensité de nos liens commerciaux avec les pays européens ne pourra que s'accroître et cela d'autant plus que, par hypothèse, les pays de la CEE et nos partenaires de l'AELLE se trouveront réunis. Notre dépendance des pays européens deviendra plus grande à tous égards. Leur conjoncture économique influera sur la nôtre; nous aurons à compter avec leur développement technique et leur concentration industrielle, avec les décisions qu'ils pourront prendre en commun sur le plan fiscal, social, monétaire, etc. Et même, cette solidarité toujours plus grande des économies pourra-t-elle ne pas rester sans effet sur notre indépendance politique. C'est pourquoi nous devons rester extrêmement attentifs aux conditions d'exercice de notre neutralité et de nos institutions, tout en nous appliquant, dans les circonstances nouvelles, à dégager celles d'entre elles qui demeurent essentielles et qu'il est impérieux de sauvegarder.
