

65/1967/C

## C O N G R E S

de l' U N I O N E U R O P E E N N E de Suisse

10 et 11 novembre 1967 à Aarau

\*\*\*\*\*

Aspects économiques des relations entre la Suisse et la CEE

Exposé de M. Jürg Iselin, Chef du bureau de l'intégration,  
Palais fédéral, Berne

Situation politique en matière d'intégration

Dans le domaine de l'intégration, le cours des événements a été marqué récemment par plusieurs demandes d'adhésion aux Communautés européennes. Les premières furent présentées à Bruxelles, le 11 mai dernier, par la Grande-Bretagne d'abord, puis par le Danemark - qui est aussi membre de l'AELE - et enfin par l'Irlande. La Norvège suivit le 24 juillet. Pour sa part, la Suède a formulé une demande de négociation le 28 juillet, sans se prononcer sur la forme qu'elle souhaitait donner à un arrangement avec la CEE, mais en précisant qu'un accord éventuel devrait être compatible avec le maintien de la politique suédoise de neutralité.

Après l'échec des négociations menées en 1957 et 1958 au sujet d'une grande zone européenne de libre-échange, après les efforts accomplis de 1960 à 1961 en vue d'une association multilatérale entre la CEE et les Etats réunis au sein de l'AELE, après l'interruption en janvier 1963, des négociations bilatérales entre la CEE d'une part, la Grande-Bretagne et quelques autres membres de l'AELE d'autre part, après les initiatives lancées en 1965 pour "jeter un pont" entre la CEE et l'AELE, nous en sommes aujourd'hui à la cinquième tentative faite en 10 ans pour sur-



65/1967/C - p.2

monter l'absurdedivision de l'ensemble économique que représente l'Europe occidentale.

En exécution d'un mandat reçu en juillet dernier, la Commission désormais unique des trois Communautés européennes (CE) - CEE, CECA et EURATOM - a soumis un rapport au Conseil des ministres des Communautés, le 29 septembre. Dans ce document, la Commission analyse les répercussions qu'un élargissement des Communautés pourrait avoir sur leur fonctionnement, leur cohésion, et leur nécessaire consolidation. Elle examine en outre les problèmes/<sup>spécifiques</sup>soulevés par les quatre demandes d'adhésion dans les principaux secteurs d'activité des Communautés.

Occupant au coeur de l'Europe la situation d'un petit pays, dont la prospérité dépend largement du commerce extérieur et dont l'économie est tout particulièrement liée à celle de ses voisins européens, la Suisse s'en tient fermement à la politique d'intégration qu'elle a constamment suivie jusqu'ici. Son but est de participer à la création d'un marché européen aussi large et aussi libre que possible. Notre pays reste ainsi prêt, comme par le passé, à prendre part à toute initiative offrant des chances raisonnables de succès en vue de la création d'un grand marché européen. Comme ses partenaires de l'AELE, la Suisse espère que les efforts accomplis dans ce sens, depuis plusieurs années déjà, finiront par aboutir. Ayant toujours considéré l'AELE non pas comme une fin en soi, mais comme un premier pas vers une solution applicable à toute l'Europe, la Suisse ne pouvait qu'approuver le principe de la récente démarche du Royaume-Uni, même si elle ne partageait pas les vues britanniques sur la si-

65/1967/C - p. 3

tuation de fait et sur le moment auquel des négociations pourraient s'engager sous les meilleurs auspices. S'il devenait possible, grâce à un élargissement de la CEE, de progresser dans la direction d'un marché européen étendu, libre et ouvert au monde, la Suisse serait déterminée à prendre part à ce mouvement.

Comme le Conseiller fédéral Schaffner l'a déclaré le 27 juin dernier, la demande suisse de négociation du 15 décembre 1961 a intentionnellement été maintenue en suspens, parce que le but poursuivi, tel qu'il fut défini à l'époque, n'a rien perdu de sa validité, même après l'heureuse conclusion des négociations Kennedy. Il s'agit d'une part de "trouver des arrangements avec la CEE qui permettent à la Suisse de participer à la construction d'un marché européen intégré" et d'autre part, de "trouver des arrangements qui soient compatibles avec le maintien intégral de notre neutralité permanente". Etant donné que cette déclaration a été portée, par les voies diplomatiques adéquates, à la connaissance des organes de la CEE ainsi que des gouvernements des six pays membres, il n'est pas nécessaire - et c'est aussi l'avis de nos interlocuteurs - que la Suisse entreprenne maintenant une nouvelle démarche officielle. Au contraire, notre attitude présente est tenue pour réaliste. Quant aux modalités d'un arrangement entre la Suisse et la CEE, elles devraient être reconsidérées à la lumière des transformations qui sont apparues au cours des cinq dernières années. Dans les récentes déclarations officielles, l'accent a toujours été mis sur le fait que la Suisse est disposée à examiner sans opinion préconçue toutes

65/1967/C - p.4

les solutions possibles. Celles-ci devraient cependant s'accorder avec les principales exigences de notre politique de neutralité et de la structure constitutionnelle de notre pays; elles devraient aussi tenir compte de certaines difficultés particulières à notre économie.

De la réponse donnée par le Conseil fédéral, le 12 septembre 1967, à la question du Conseiller national Wenger, il ressort que les services fédéraux compétents, et notamment la division du commerce et le bureau de l'intégration, ont intensifié depuis assez longtemps déjà les travaux servant à maintenir en Suisse le degré de préparation nécessaire. En outre, les groupes de travail créés par le Conseil fédéral en 1962, au sein de l'administration, ont repris leur activité dans les domaines où les relations avec la CEE posent des problèmes particulièrement ardues. Se fondant sur un relevé substantiel de la situation actuelle dans la CEE, dans l'AELE et en Suisse, les groupes de travail, composés de représentants des départements intéressés, devront définir les principales difficultés auxquelles notre pays devrait faire face dans les différents domaines en question, au cours de l'évolution ultérieure de l'intégration européenne.

Ces recherches, complétées par d'autres études, se déroulent pour le moment dans le cadre de l'administration fédérale. Par la suite, il est prévu d'y faire participer les milieux de l'économie. Actuellement, les groupes sont en plein travail, et vous comprendrez donc que je doive me borner ici à esquisser seulement quelques problèmes importants. Le peu de temps dont

65/1967/C - p.5

nous disposons ne nous permettrait d'ailleurs pas d'entrer dans les détails d'une matière aussi complexe. Au surplus, il faut se rappeler que l'on ne connaît encore ni le genre de solution qui sera donnée au problème de l'intégration européenne en général, ni les modalités d'un arrangement entre la Suisse et la CEE en particulier. Aussi n'est-il pas facile de prévoir en détail les conséquences économiques qui résulteraient pour la Suisse d'une participation à un grand marché européen.

### Problèmes économiques dans le domaine de l'industrie

#### Discrimination douanière

Les pays membres de la CEE forment une union douanière en ce sens qu'ils abolissent entre eux les droits de douane et taxes d'effet équivalent et adoptent un tarif douanier commun à l'égard des pays tiers.

Pour ce qui concerne le désarmement douanier à l'intérieur de la CEE, il sera achevé le 1er juillet 1968. A partir de cette date les produits industriels pourront donc circuler en franchise de douane entre les pays membres de la CEE.

A titre de comparaison, rappelons que l'AELE se caractérise aussi, en tant que zone de libre-échange, par l'abolition des droits de douane internes, abolition qui, limitée aux marchandises industrielles, est réalisée depuis le début de 1967. Vers l'extérieur en revanche, l'AELE ne prévoit pas de protection douanière commune. Les membres de cette zone de libre-échange peuvent définir de manière autonome leur politique commerciale à l'égard des pays tiers. L'existence de l'AELE et de la CEE s'accompagne d'effets dits "préférentiels" et "discriminatoires". Dans l'AELE ces effets découlent de l'abolition des droits de

65/1967/C - p.6

douane entre pays membres, tandis que dans la CEE, ils résultent à la fois de ce désarmement douanier interne et de l'adoption d'un tarif commun à l'égard des pays tiers. Grâce à la libéralisation des échanges, le commerce intérieur de l'AELE (Finlande y comprise) a plus que doublé depuis 1959, année où fut signée la Convention de Stockholm (l'augmentation fut de 108 %). Au cours des six années précédant la création de l'AELE, soit de 1953 à 1959, l'accroissement des échanges de marchandises entre les sept futurs pays membres avait été d'un tiers seulement.

Il est frappant de constater qu'à la suite du désarmement douanier dans l'AELE, chaque pays de la zone a développé son commerce avec les autres pays membres.

Ainsi, entre 1959 et 1966, le commerce de la Suisse avec les autres pays de l'AELE a augmenté à raison de 148 % pour les importations - soit un accroissement moyen de 18,5 % par an - et de 133 % pour les exportations - soit un accroissement moyen de 16,6 % par an. Ces chiffres excèdent nettement les taux d'augmentation de nos échanges avec la CEE ou le reste du monde.

Fait réjouissant, les expériences recueillies ont démontré que le désarmement douanier a pu être réalisé dans l'AELE, sans que la concurrence ainsi intensifiée ait mis dans une situation critique telle ou telle entreprise suisse de petites ou de grandes dimensions.

Dans un marché européen plus étendu, c'est-à-dire dans un espace économique comprenant à la fois la CEE et l'AELE, l'abolition des droits de douane serait ressentie à des degrés divers par l'industrie suisse; elle ne devrait toutefois pas provoquer de sérieuses difficultés. Evidemment, le libre accès au Marché commun, qui résulterait de notre participation à une Communauté élargie, ferait inévitablement subir des transforma-

65 1967/C - p. 7

tions structurelles à l'industrie suisse. Il faut toutefois se rendre compte que notre industrie, et surtout celle qui se consacre à l'exportation, peut être contrainte de s'adapter dans une certaine mesure aux constantes modifications de l'économie mondiale, même si notre pays reste à l'écart de la CEE. Pour le moment, il n'est pas possible de dire si les difficultés d'adaptation seront plus grandes en cas d'isolement ou en cas d'intégration. Mais il est certain que l'ardeur au travail, l'efficacité, l'endurance et la souplesse coutumières de nos entreprises permettront de triompher de ces problèmes. Il est permis de supposer notamment que l'industrie suisse en général, habituée à une sévère concurrence internationale, saura s'affirmer dans un espace plus large, exempt de barrières douanières, tant il est vrai que les effets du désarmement douanier se font sentir non seulement à l'extérieur, mais aussi à l'intérieur du pays. L'un ne va pas sans l'autre. Il n'est pas possible de réduire des droits de douane pour faciliter aux exportateurs suisses l'accès au marché si important de l'Europe, et de maintenir simultanément la protection douanière dont bénéficient les producteurs travaillant surtout pour le marché intérieur. Pour certaines branches de l'industrie suisse - par exemple celles du bois et du papier -, qui se croyaient particulièrement menacées par les réductions de droits dans l'ABLE, mais dont les craintes ne se réalisèrent heureusement pas, les débouchés offerts par un espace géographique plus large ouvrent probablement des possibilités de spécialisation plus avantageuses.

Les effets de l'union douanière formée par les pays de la CEE se sont nettement manifestés ces derniers temps, quoique dans une mesure moins forte qu'on ne l'avait craint (il est difficile de préciser ici l'influence exercée par l'évolution

65/1967/C - p.8

conjoncturelle). Par suite des réductions douanières intervenues jusqu'ici au sein de la CEE (les taux ont été ramenés à 15 % de leur niveau initial), le commerce entre pays membres a augmenté de 238 % entre 1958 (date d'entrée en vigueur du Traité de Rome) et 1966. Dans le même laps de temps, la CEE a vu croître de 90 % ses échanges de marchandises avec les pays tiers en général, et de 99 % son commerce avec l'AELE. Quant à l'augmentation des échanges avec la Suisse, durant les neuf ans s'étendant de 1958 à 1966, elle ressort des chiffres suivants:

Accroissement des <u>importations</u> en provenance de la CEE:	142 %
soit en moyenne:	15,7 % par an
Accroissement des <u>exportations</u> vers la CEE:	103 %
soit en moyenne:	11,4 % par an

#### Conséquences favorables des négociations Kennedy

Le succès des négociations Kennedy - auquel le Conseiller fédéral Schaffner a pris une part déterminante en tant que président d'importantes conférences des ministres du GATT - entraîne pour la Suisse des conséquences particulièrement réjouissantes, car il permettra, sinon d'éliminer, du moins d'atténuer dans une mesure considérable la discrimination douanière affectant notre commerce avec la CEE. La Communauté des Six, est-il besoin de le rappeler, absorbe 2/5 de nos exportations totales (le taux fut de 38 % en 1966, contre un maximum de 42,3 %, atteint en 1963), et représente de loin notre plus important partenaire commercial.

Par tête d'habitant, les exportations suisses vers la CEE ont largement dépassé, l'année dernière, les exportations



65/1967/C - p. 9

analogues enregistrées dans des pays membres de la CEE comme l'Allemagne fédérale, la France et l'Italie.

L'imbrication de notre économie dans celle de la CEE ressort plus clairement encore de nos importations. L'année dernière, celles-ci provenaient pour 60,4 % des pays de la CEE. Par tête d'habitant, la Suisse est le second client de la Communauté, et ses importations en provenance de la CEE, qui équivalent presque à celles de la Belgique et du Luxembourg réunis, dépassent celles des autres pays membres pris individuellement. En 1966, le commerce avec la Suisse s'est soldé pour la CEE, par un bilan positif de 4,9 milliards de francs; grâce à cela, les Six ont pu compenser plus de la moitié de leur déficit commercial à l'égard des USA, déficit qui s'est élevé en 1966 à 8,3 milliards de francs.

Au cours des longues négociations - elles se sont prolongées pendant 4 ans et demi - , la délégation suisse, dirigée par l'Ambassadeur Weitnauer, a réussi, après des efforts particuliers, d'obtenir que la CEE nous accorde sur le plan industriel, des réductions de droits de 38 % en moyenne. Cela signifie que la charge douanière moyenne grevant les produits industriels suisses importés par la CEE sera ramenée de 11,5 % environ à 7,5 % environ, une fois que les concessions octroyées seront complètement entrées en vigueur. En principe, les réductions prendront effet en cinq étapes annuelles égales, à partir du 1er janvier 1968. Il y a de bonnes raisons de croire que les entreprises industrielles efficaces et rationnelles, qui caractérisent l'économie suisse, seront à même de faire franchir à leurs exportations vers la CEE des barrières douanières aussi fortement abaissées.

Comme le voulait le principe de la réciprocité appliqué généralement au cours des négociations, la CEE a subordonné ses

65/1967/C - p.10

concessions aux contreparties offertes par la Suisse. Aussi les concessions que nous avons obtenues ne sont-elles pas identiques pour tous les groupes de marchandises. D'un groupe à l'autre, il existe même de considérables différences. Dans le domaine des textiles p. ex., les réductions n'atteignent que 20 % en moyenne. Pour les montres, elles atteignent 30 %, de sorte que le tarif horloger de la CEE tombera à 7,5 % au bout de 3 ans. Au surplus, selon l'accord passé entre la Suisse et la CEE, le 30 juin 1967, au sujet des produits horlogers, il est prévu d'arrêter, au début de 1970 au plus tard, des mesures de libération complémentaires, qui auraient pour effet d'abaisser de 50 % le tarif horloger encore appliqué par la CEE. En ce qui concerne les produits chimiques, les réductions seront de 35 % pour les positions où la Suisse est fournisseur principal, et de 20 % pour les autres. Pour toutes les positions chimiques, l'abaissement sera porté à 50 %, à condition que les USA suppriment l'"American selling price system". Puisqu'il est question ici de l'orientation de la politique commerciale des Etats-Unis, relevons en passant que les tendances protectionnistes apparues dans ce pays sont préoccupantes. Il ressort du communiqué publié le 26 octobre à Lausanne qu'une certaine inquiétude s'est manifestée à cet égard, lors de la dernière conférence des ministres de l'AELE. Quant aux concessions faites par la CEE dans le domaine des machines, des instruments et des appareils, elles atteignent - à un petit nombre d'exceptions près - le taux de 50 % fixé au début des négociations.

65/1967/C - p.11

Les résultats en matière d'agriculture sont plus modestes; néanmoins, il a été possible, dans ce secteur également, de négocier avec nos principaux clients des solutions satisfaisantes pour quelques biens d'exportation très importants, comme les produits laitiers et le bétail.

En réduisant son tarif extérieur, la CEE - qui s'est présentée comme une unité dans les négociations Kennedy - a démontré qu'elle était décidée à mener une politique commerciale ouverte au monde et à tenir compte des intérêts essentiels de ses partenaires économiques les plus proches. Bien qu'elle n'ait pas disparu et qu'elle continue donc de poser des problèmes à nos exportateurs, la discrimination douanière dans la CEE s'est sensiblement atténuée dans le domaine industriel. Quelle que soit l'évolution future des relations entre la Suisse et la CEE, le succès du Kennedy-Round a réduit les tensions existant sur le plan douanier; c'est là un fait significatif et réjouissant, qui permet à notre pays de marquer un temps d'arrêt et de retrouver une plus grande liberté d'action.

#### Désavantages des regroupements dans d'autres secteurs de l'économie

Les considérations qui précèdent ne doivent pas faire perdre de vue qu'au moment où les barrières douanières ont tendance à s'abaisser, d'autres éléments prennent une importance croissante. Il en va ainsi des obstacles non tarifaires auxquels se heurte le commerce international: pratiques divergentes en matière de dédouanement, contrôles frontaliers à buts administratifs ou sanitaires (police de l'hygiène et lutte contre les épidémies), normes industrielles ou prescriptions d'emballage différentes, traitements de faveur en matière d'exportation et de transports etc. A cela s'ajoutent les effets toujours plus sensibles des différences de réglementation dans les autres domaines de la

65/1967/C - p.12

politique économique. Cette constatation s'applique spécialement aux relations entre la Suisse et la CEE, qui sont caractérisées par une réelle et très intense interdépendance économique ("intégration de fait"). Je reviendrai plus loin sur les conséquences que la division entre la CEE et l'AELE entraîne dans le domaine de la politique économique. Je ne pourrai toutefois relever qu'un petit nombre des problèmes touchant notre pays de près, et je me bornerai d'ailleurs à en donner un bref aperçu. J'aborderai ainsi la politique cartellaire, la libre circulation des travailleurs, l'harmonisation fiscale et l'agriculture. Il faut noter ici que les conséquences des règles appliquées dans la CEE ne peuvent être déterminées clairement et comparées à la situation en Suisse que dans les domaines où une politique communautaire a été mise au point et a déjà entraîné quelques résultats. Or, dans le cadre de l'union économique entre pays membres de la CEE, nombreux sont les secteurs où les travaux d'harmonisation n'en sont qu'au stade des études préparatoires ou des premières discussions. Il en va ainsi, par exemple, des domaines suivants: droit d'établissement, libre circulation des services, politique sociale, transports, marché des capitaux et politique monétaire, politique conjoncturelle et politique économique à moyen terme, problèmes énergétiques, recherche scientifique, politique régionale.

Mais avant de passer plus loin, voici encore quelques remarques sur

l'intégration en matière de politique douanière.

Les pays formant une union douanière s'engagent non seulement à adopter un tarif douanier commun, mais aussi à uniformiser dans une large mesure l'ensemble de leur politique commerciale envers les pays tiers. D'après le Traité de Rome, la politique commerciale de la CEE devra se fonder, après l'expiration de la période transitoire, "sur des principes uniformes". Selon l'article 113,

65/1967/C - p.13

cette règle concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

S'adressant à la CEE en 1962, la Suisse s'est déclarée prête à "assurer une coordination satisfaisante des politiques tarifaires et commerciales", et notamment à "réaliser une harmonisation suffisante des tarifs extérieurs ... dans la mesure compatible avec le maintien du pouvoir de conclure des accords avec les pays tiers".

L'adhésion à l'union douanière, c'est-à-dire l'adoption du tarif extérieur commun - applicable à l'égard de tous les Etats tiers -, placerait notre pays devant des difficultés certaines, dans la mesure où la CEE ferait dépendre de cette condition le libre accès au Marché commun. Il est vrai que les réductions de droits obtenues au terme des négociations Kennedy auront probablement d'heureux effets à cet égard. D'autre part, le problème pourrait perdre de son acuité le jour où un accord international viendrait à instaurer un système de préférences générales (et non pas régionales) au profit des pays en voie de développement. Enfin, du point de vue de nos relations avec les Etats d'Europe orientale, une libéralisation plus poussée des échanges Est - Ouest pourrait avoir une influence analogue. Une fois étendue aux pays de l'AELE - et c'est à un tel ensemble que la Suisse participerait -, la CEE pratiquerait selon toute probabilité une politique commerciale libérale et ouverte au monde, ce qui correspondrait à nos propres traditions. Au demeurant, il serait important de savoir, dans une telle situation, quelle influence nous pourrions exercer sur l'élaboration

65/1967/C - p.14

de la politique commerciale commune.

En revanche, comme la Suisse est un pays dont le statut de neutralité permanente est reconnu depuis longtemps sur le plan international et dont la politique de neutralité a été constante, il convient de relever aujourd'hui comme hier que tout arrangement avec la CEE devrait prendre en considération les obligations que cette neutralité nous impose. On ne saurait en effet se cacher que la politique commerciale de la CEE peut être mise au service de desseins politiques, auxquels un Etat neutre ne pourrait donner son appui. Du point de vue suisse, il ne serait dès lors pas possible de souscrire à la politique douanière et commerciale de la CEE, sans formuler des réserves découlant de la politique de neutralité.

Politique en matière de concurrence, et notamment dans le domaine des cartels.

Selon la "philosophie" appliquée par la CEE en matière de concurrence, il est nécessaire - du moins dans la mesure où le fonctionnement du Marché commun est en cause - d'éliminer ou d'harmoniser toutes les dispositions de droit privé qui portent atteinte à la libre concurrence. Les principales règles fixées à cet égard par le Traité instituant la CEE (articles 85 et ss.) concernent les cartels. Le Traité déclare incompatibles avec le Marché commun et nuls de plein droit "tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises, et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun". Dans la CEE, les cartels sont en principe interdits;

65/1967/C - p.15

des exceptions peuvent toutefois être autorisées dans les conditions prévues par le Traité de Rome. Il est interdit, en outre, d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché.

Contrairement à la réglementation de la CEE - qui est déjà largement mise en pratique - les dispositions de la loi suisse sur les cartels (du 20 décembre 1962) interdisent non pas les cartels en général, mais seulement les abus auxquels ils donnent lieu. La loi suisse en question veut protéger la liberté de la personne et garantir le droit d'exercer librement une activité économique; à cet effet, elle interdit aux cartels et organisations analogues d'écarter des tiers de la concurrence ou de les entraver notablement dans l'exercice de celle-ci. Cette interdiction, formulée à l'article 4, n'est toutefois pas absolue. Selon l'article 5, des entraves à la concurrence sont permises, si elles sont justifiées par des intérêts légitimes prépondérants.

Il est difficile d'évaluer les conséquences économiques qui résulteraient dans le domaine des cartels d'une participation de la Suisse à une CEE élargie. Certes, la réglementation cartellaire de la CEE peut avoir une forte influence sur l'économie suisse, même si notre pays reste à l'écart; en effet, la CEE fait prévaloir cette réglementation toutes les fois que le Marché commun des Six est en cause, comme c'est normalement le cas lorsque des marchandises sont importées dans la CEE. Dans ce domaine, la situation est analogue à celle créée par les dispositions antitrust appliquées aux USA, à cette différence près que les répercussions du droit cartellaire de la CEE sont d'autant plus sensibles que, du point de vue économique, la Suisse est plus fortement liée aux Six qu'aux USA.

65/1967/C- p. 16

Il faut cependant constater qu'en plus des incompatibilités de fond séparant les règles de concurrence de la Suisse et de la CEE, les voies par lesquelles ces règles sont mises en oeuvre présentent elles aussi d'importantes différences. Les interdictions figurant au Traité de Rome relèvent du droit public, et leur application est contrôlée d'office par un organisme central, la Commission des Communautés européennes. En ce qui concerne l'application des règles de concurrence, cette autorité supranationale joue un rôle important; son pouvoir est toutefois limité dans la mesure où ses décisions peuvent être revisées par la Cour de justice européenne, dont les arrêts s'inspirent d'un esprit d'objectivité et d'indépendance. A l'opposé des règles en vigueur dans la CEE, la loi suisse sur les cartels met l'accent sur les voies juridiques offertes par le droit civil. Pour se défendre contre les atteintes portées à ses droits, l'individu doit recourir aux moyens du droit civil. Ce n'est qu'au moment où l'intérêt général réclame une intervention des autorités que le droit administratif met un moyen particulier à disposition: l'examen du cas par une commission indépendante des cartels.

Les principales difficultés auxquelles se heurterait ici une participation suisse dans la CEE seraient donc de nature institutionnelle. La solution qui pourrait leur être donnée dépendrait notamment de la forme choisie en définitive pour un arrangement avec la CEE.

Au terme de ce chapitre, j'aimerais formuler une remarque personnelle. On peut se demander si, en attendant une solution globale, l'examen des projets de lois suisses touchant aux questions de concurrence ne devrait pas susciter une réflexion encore plus approfondie sur les critères fournis par la politique d'intégration. Faut-il rappeler ici qu'au cours de la dernière session de juin, les Chambres fédérales ont pris à deux reprises - dans un cas ce fut le Conseil national, et dans l'autre le Conseil des Etats - des décisions qui non seulement contredisaient



65/1967/C - p.17

les propositions plus libérales du Conseil fédéral, mais allaient aussi à l'encontre des tendances de la politique d'intégration décrites à la même époque dans la réponse du Conseil fédéral à une interpellation concernant le Kennedy-Round et l'intégration?

#### Libre circulation des travailleurs

Je me permettrai de n'aborder que brièvement ce problème, étant donné que le congrès annuel de l'Union européenne, en novembre 1965, a donné lieu à une discussion approfondie sur la liberté de circulation des travailleurs en Europe et ses conséquences pour la Suisse. Dans le cas où le marché du travail suisse serait intégré dans le Marché commun, il faudrait évidemment tenir compte de sa situation particulière, qui est délicate.

Selon l'article 48 du Traité de Rome, qui tend à assurer la libre circulation des travailleurs, celle-ci implique "l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail". Jusqu'ici, les premiers règlements de la CEE concernant la mise en oeuvre de ce principe admettaient que, durant la période transitoire, les travailleurs nationaux puissent encore jouir de la priorité par rapport à leurs collègues originaires d'autres pays de la CEE et bénéficier, sous certaines conditions, de dérogations au principe de l'égalité de traitement. En revanche, selon des propositions dont nous avons pu prendre connaissance récemment, la libre circulation des travailleurs devrait être réalisée intégralement, dès le 1er juillet 1968, grâce à l'abolition des dernières mesures restrictives ou discriminatoires.

Comme on le sait, la politique des autorités suisses en

65/1967/C - p.18

matière d'admission d'étrangers doit obéir aux trois principes suivants: assurer l'ordre sur le marché suisse du travail, en protégeant notamment les travailleurs nationaux contre le risque d'être évincés par les étrangers, maintenir les effectifs de main-d'oeuvre nécessaires à l'économie du pays, lutter contre une pénétration étrangère excessive. Depuis que la proportion moyenne entre le nombre des étrangers résidant en Suisse et la population totale du pays a atteint 14,4 % en 1966, l'aspect démographique du problème des travailleurs étrangers a été mis en évidence. Si les règles prévues dans ce domaine par le Traité de Rome devaient être appliquées intégralement dans un pays ayant les dimensions, la structure et les liens économiques universels de la Suisse, les difficultés que ce pays devrait affronter dépasseraient en gravité celles de tout autre membre de la CEE ou de l'AELE. Il serait souhaitable qu'en présence d'une situation aussi particulière, la CEE fasse preuve de compréhension, d'autant plus qu'aux termes d'un protocole annexé au Traité de Rome, le Grand-Duché du Luxembourg bénéficie à cet égard d'un traitement spécial, qui pourrait être invoqué comme précédent. A l'article 2 de ce protocole, on lit en effet: "La Commission tient compte en ce qui concerne le Grand-Duché du Luxembourg, de la situation démographique particulière de ce pays."

Au surplus, on peut consulter sur ces questions le rapport présenté par le Conseil fédéral, le 29 juin 1967, sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère. Ce rapport donne notamment, au chiffre IV, un aperçu détaillé sur la politique future touchant la population étrangère. On y lira aussi avec intérêt le passage suivant: "En appréciant l'ensemble du problème, nous devons considérer finalement qu'une limitation injustifiée de l'installation d'étran-

gers dans un pays est contraire aux efforts entrepris en vue de renforcer l'unité européenne et, en particulier, aux efforts de la Communauté économique européenne visant à intégrer les institutions politiques et économiques".

Harmonisation fiscale, notamment dans le domaine des impôts sur le chiffre d'affaires.

La puissance compétitive des entreprises est fortement influencée par le fait que les charges fiscales diffèrent d'un pays à l'autre. Ces divergences sont d'autant plus sensibles que les impôts entrent dans les coûts de production et se répercutent sur la formation des prix. Les impôts indirects, et notamment les impôts sur le chiffre d'affaires, constituent à cet égard un exemple typique. Aussi se trouvent-ils actuellement au centre de travaux d'harmonisation fiscale de la CEE. Cela s'explique d'autant mieux que le Traité de Rome (article 99) ne prévoit expressément que l'harmonisation des impôts directs.

Quant à la nécessité d'harmoniser les contributions directes, elle se déduit seulement par interprétation des articles 100 et ss., qui exigent l'abolition de toutes les prescriptions législatives et administratives d'où résulte une distorsion des conditions de concurrence. Le Traité de Rome se fonde ici sur l'idée que le Marché commun n'aura réellement les caractéristiques d'un marché intérieur qu'une fois éliminées les barrières fiscales séparant les pays membres. De ce point de vue toutefois, la CEE est encore loin d'avoir atteint ses objectifs. En effet, l'harmonisation des contributions directes affecte beaucoup plus profondément le système fiscal des pays membres et entraîne des conséquences politiques bien plus sérieuses

65/1967/C - p.20

que l'harmonisation des impôts indirects. Cette constatation s'imposerait tout spécialement dans le cas où un pays comme la Suisse participerait à l'harmonisation fiscale dans la CEE.

Selon les directives que la CEE a arrêtées dans le domaine des impôts sur le chiffre d'affaires, il s'agit tout d'abord d'uniformiser les systèmes d'imposition, jusqu'au début de 1970 au plus tard, en instaurant un système de taxe à la valeur ajoutée. Il est question ensuite de rapprocher les dispositions sur la matière imposable et les taux d'imposition, de sorte que, après l'élimination des barrières douanières, il soit possible de supprimer également les barrières fiscales entre les pays membres de la CEE. A l'intérieur de la CEE, il est donc prévu de renoncer au système actuel, dans lequel l'imposition indirecte des marchandises (taxes de consommation) subit des modifications au passage des frontières nationales. Le principe de l'imposition dans le pays de destination sera ainsi remplacé par celui de l'imposition dans le pays d'origine.

Il faut s'attendre qu'entre la Suisse et la CEE, la différence de taux en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires atteigne environ 10 % (on peut admettre par exemple, que cet impôt - prélevé en cas d'importation, et restitué en cas d'exportation - soit de 4 % en Suisse et de 14 % dans la CEE). En raison de la modification d'imposition intervenant au passage de la frontière entre la Suisse et la CEE - conformément au principe de l'imposition selon le pays de destination - cette différence de taux peut éventuellement affecter la puissance compétitive de notre pays.

Les questions qui se posent en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires se rattachent d'ailleurs au problème plus général de la réforme des finances fédérales. Le désarmement douanier au sein de l'AELE et l'entrée en vigueur progressive des con-

65/1967/C - p.21

cessions échangées lors des négociations Kennedy vont en effet mettre à rude épreuve les recettes fédérales, et cela dans un avenir très rapproché. On peut donc se demander s'il n'y a pas lieu de chercher ici des compensations fiscales.

### Problèmes dans le domaine agricole

Le fait de n'aborder qu'à la fin et en quelques mots seulement les problèmes posés à l'agriculture suisse par un rattachement éventuel au système de la CEE ne signifie nullement, à mes yeux, que les difficultés sont moins grandes dans ce domaine. Du point de vue économique, il est probable au contraire que les questions soulevées par une intégration de l'agriculture suisse dans le Marché commun seraient les plus compliquées de toutes. La déclaration suisse de 1962 avait déjà attiré l'attention de la CEE sur les difficultés particulières auxquelles se heurte notre agriculture, en raison des conditions climatiques, topographiques et structurelles, qui se traduisent dans notre pays par des coûts de production nettement supérieurs à ceux de la Communauté.

Selon l'article 39 du Traité de Rome, l'un des buts de la politique agricole de la CEE est "d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture". A cet effet, la CEE fixe pour la plupart des produits agricoles des prix indicatifs et d'intervention. En outre, afin de maintenir le niveau des prix, malgré la concurrence étrangère, les marchandises importées dans la CEE aux cours inférieurs du marché mondial font l'objet de "prélèvements", c'est-à-dire de taxes mobiles servant à élever le prix des denrées importées au niveau des "prix de seuil", qui correspondent grosso modo aux

65/1967/C - p.22

prix des marchandises analogues produites dans la CEE. Enfin, pour faciliter l'exportation des denrées produites dans la CEE à des prix supérieurs aux cours mondiaux, il est accordé des subventions appelées "restitutions".

Cette forme de protection de l'agriculture se distingue sur des points essentiels du système appliqué en Suisse. Pour soutenir le revenu dans son agriculture - conformément au principe de parité des revenus fixé par la loi sur l'agriculture - notre pays recourt à des procédés qui varient selon les produits. Les méthodes en usage sont les restrictions quantitatives à l'importation, les surtaxes sur les prix et sur les droits de douane, et enfin les subventions allouées pour la transformation et la production de certaines denrées.

Si la Suisse participait à la CEE et adoptait, pour les produits agricoles les prix de la Communauté des Six - qui sont inférieurs aux prix pratiqués dans notre pays -, cela aurait des conséquences certaines sur le revenu de nos agriculteurs. Monsieur le professeur H.C. Binswanger a consacré à ce sujet une longue étude, parue dans le cahier III (1967) de la revue "Aus-senwirtschaft". Il y arrive à la conclusion que dans le cas évoqué tout à l'heure, les producteurs suisses devraient s'attendre à une considérable réduction de leurs recettes agricoles. C'est là un aspect très important du problème, à quoi il faut ajouter d'autres groupes de questions, qui sont actuellement à l'étude et concernent les conséquences prévisibles pour les consommateurs et le fisc. Ceux-ci verraient probablement leurs charges respectives diminuer d'un côté et augmenter de l'autre. Toutefois, avant de pouvoir donner une estimation d'ensemble de toutes les conséquences d'une intégration agricole, il faut attendre la fin des analyses en cours.

65/1967/C - p.21

cessions échangées lors des négociations Kennedy vont en effet mettre à rude épreuve les recettes fédérales, et cela dans un avenir très rapproché. On peut donc se demander s'il n'y a pas lieu de chercher ici des compensations fiscales.

### Problèmes dans le domaine agricole

Le fait de n'aborder qu'à la fin et en quelques mots seulement les problèmes posés à l'agriculture suisse par un rattachement éventuel au système de la CEE ne signifie nullement, à mes yeux, que les difficultés sont moins grandes dans ce domaine. Du point de vue économique, il est probable au contraire que les questions soulevées par une intégration de l'agriculture suisse dans le Marché commun seraient les plus compliquées de toutes. La déclaration suisse de 1962 avait déjà attiré l'attention de la CEE sur les difficultés particulières auxquelles se heurte notre agriculture, en raison des conditions climatiques, topographiques et structurelles, qui se traduisent dans notre pays par des coûts de production nettement supérieurs à ceux de la Communauté.

Selon l'article 39 du Traité de Rome, l'un des buts de la politique agricole de la CEE est "d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture". A cet effet, la CEE fixe pour la plupart des produits agricoles des prix indicatifs et d'intervention. En outre, afin de maintenir le niveau des prix, malgré la concurrence étrangère, les marchandises importées dans la CEE aux cours inférieurs du marché mondial font l'objet de "prélèvements", c'est-à-dire de taxes mobiles servant à élever le prix des denrées importées au niveau des "prix de seuil", qui correspondent grosso modo aux

65/1967/C - p.22

prix des marchandises analogues produites dans la CEE. Enfin, pour faciliter l'exportation des denrées produites dans la CEE à des prix supérieurs aux cours mondiaux, il est accordé des subventions appelées "restitutions".

Cette forme de protection de l'agriculture se distingue sur des points essentiels du système appliqué en Suisse. Pour soutenir le revenu dans son agriculture - conformément au principe de parité des revenus fixé par la loi sur l'agriculture - notre pays recourt à des procédés qui varient selon les produits. Les méthodes en usage sont les restrictions quantitatives à l'importation, les surtaxes sur les prix et sur les droits de douane, et enfin les subventions allouées pour la transformation et la production de certaines denrées.

Si la Suisse participait à la CEE et adoptait, pour les produits agricoles les prix de la Communauté des Six - qui sont inférieurs aux prix pratiqués dans notre pays -, cela aurait des conséquences certaines sur le revenu de nos agriculteurs. Monsieur le professeur H.C. Binswanger a consacré à ce sujet une longue étude, parue dans le cahier III (1967) de la revue "Aussenwirtschaft". Il y arrive à la conclusion que dans le cas évoqué tout à l'heure, les producteurs suisses devraient s'attendre à une considérable réduction de leurs recettes agricoles. C'est là un aspect très important du problème, à quoi il faut ajouter d'autres groupes de questions, qui sont actuellement à l'étude et concernent les conséquences prévisibles pour les consommateurs et le fisc. Ceux-ci verraient probablement leurs charges respectives diminuer d'un côté et augmenter de l'autre. Toutefois, avant de pouvoir donner une estimation d'ensemble de toutes les conséquences d'une intégration agricole, il faut attendre la fin des analyses en cours.



Bien entendu, il importe de ne pas perdre de vue les mesures que la politique de neutralité nous impose dans ce domaine également, pour maintenir une certaine capacité de production en cas de guerre.

Dans l'allocution qu'il a prononcée au Comptoir Suisse, le 14 septembre dernier, le Conseiller fédéral Schaffner a décrit comme il suit les tâches qui attendent la politique agricole de la Suisse: " Dans le domaine de l'agriculture, les progrès de l'intégration européenne soulignent la nécessité d'améliorer la capacité de concurrence de cette branche d'activité. Nous devons nous efforcer de réduire, dans la mesure du possible, la différence entre le niveau des prix à la production dans la CEE, d'une part, et dans notre pays d'autre part. Cet objectif à long terme, qu'il faut concilier avec la nécessité de maintenir une parité équitable des revenus dans notre pays, est sans doute l'un des buts les plus difficiles de la politique agricole. Parallèlement aux interventions destinées à soutenir les revenus, des efforts s'imposent pour améliorer les conditions d'exploitation et de production. Sans mettre en cause le principe de l'exploitation familiale, il importe de la rendre plus saine par une rationalisation des investissements et une modernisation des structures d'exploitation. "

Je terminerai en citant une phrase extraite de la réponse donnée par le Conseil fédéral, le 14 mars dernier, à deux interpellations parlementaires concernant le problème de l'intégration. Ce passage, qui s'applique non seulement à l'agriculture, mais à toute l'économie suisse, est le suivant: " Cette capacité de concurrence, nous ne devons négliger aucun effort pour la maintenir et la développer; en effet, une économie solide et ne craignant rien de la concurrence étrangère constitue

65/1967/C - p.24

- dans la perspective des négociations qui deviendront un jour ou l'autre nécessaires - l'élément le plus important pour sauvegarder au mieux les intérêts économiques et les nécessités politiques de notre Etat ainsi que de notre neutralité. "

---