

5.6.41.775.21.
na

Traduction française

Bruxelles, le 10 novembre 1970

Déclaration d'ouverture de la Suisse

Monsieur le Président,

Avec l'achèvement de la période de transition des Communautés européennes, le début des travaux sur l'approfondissement de l'intégration et l'ouverture des négociations relatives à leur élargissement géographique, de nouvelles perspectives, d'une importance fondamentale, s'ouvrent pour l'avenir de l'Europe. Le Conseil fédéral suisse se félicite particulièrement de ce que les Communautés européennes engagent également, au même moment, des pourparlers avec la Suisse et les autres Etats neutres membres de l'AELE. Ce faisant, vous entendez signifier qu'une solution d'ensemble doit être trouvée, qui tienne compte des situations qui se sont peu à peu établies et évite un nouveau fractionnement économique de l'Europe occidentale. Vous répondez ainsi à un vœu constant que le Gouvernement suisse a porté à plusieurs reprises à la connaissance des Communautés européennes.

La Suisse a participé à l'œuvre de reconstruction des années d'après-guerre, persuadée que les problèmes posés par l'économie moderne requièrent une étroite collaboration. Elle a également appuyé dès le début les initiatives en faveur de l'Europe et y a participé activement partout où cela



- 2 -

paraissait possible. Eu égard à la difficulté des tâches à accomplir, l'intégration économique a, dans une large mesure, répondu aux espoirs que l'on avait mis en elle. Au sein des deux organisations économiques européennes, en particulier, la suppression des barrières aux échanges a stimulé le bien-être général, tout en facilitant l'adaptation des structures de la production et du commerce aux conditions modernes du marché, favorisant par là même la division internationale du travail. De surcroît, par l'organisation commune de secteurs importants de l'économie, la Communauté économique européenne a réussi à franchir un premier pas décisif vers l'unification de l'Europe. L'intégration européenne a ainsi atteint un degré de solidité interne qui devrait permettre une extension géographique et une participation appropriée des Etats neutres aux travaux des Communautés dans le domaine économique. Le Gouvernement suisse se réjouit d'autant plus de cette évolution que les Communautés européennes visent au plein épanouissement des forces créatrices de notre continent, à l'élévation du bien-être de ses peuples, à la création d'un espace économique libre et moins sujet à perturbations ainsi qu'à la maîtrise des problèmes de croissance de nature économique et sociale qui résultent du développement impétueux des sciences et des techniques, tous objectifs qui correspondent dans une large mesure aux priorités que la Suisse considère comme essentielles. Les Communautés européennes se veulent mieux à même, grâce à une économie européenne renforcée, d'assumer les responsabilités planétaires de notre conti-

- 3 -

ment et d'intensifier la coopération avec les pays en développement. Dans ces domaines également - et je pourrais en citer d'autres - il existe entre nous une large concordance des buts et des intérêts. Telles sont les raisons qui, à notre avis, plaident en faveur d'une étroite collaboration dont il reste à déterminer l'objet, la forme et les modalités.

A l'occasion de la conférence au sommet de La Haye, au début de décembre 1969, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Communautés européennes ont réaffirmé avec force leur foi dans les finalités politiques des Communautés et souligné que l'élargissement des Communautés contribuerait à leur développement vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et de la technologie. Ils ont en même temps reconnu que, outre l'adhésion selon les modalités du Traité de Rome, l'établissement de liens particuliers avec d'autres Etats européens qui en ont exprimé le désir contribuerait également à ce développement. Il a été cependant précisé que les Etats candidats sont tenus d'accepter les traités et leurs finalités politiques, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement.

En tant qu'Etat perpétuellement neutre, la Suisse prend acte avec satisfaction de ces dispositions favorables à l'établissement de liens particuliers. Elle a toujours

- 4 -

été consciente, en effet, que les CE représentent une organisation d'un type nouveau qui doit conduire à une unification politique progressive. Cet objectif qu'elles ont souvent mis en évidence s'exprime d'une part dans la résolution des Communautés d'adopter une position commune face au monde extérieur, par exemple au moyen d'une politique commerciale commune et détermine, d'autre part, sur le plan interne, le choix des matières et des méthodes devant faire l'objet d'une activité commune. Dans chaque domaine, de la politique agricole des années soixante jusqu'au nouveau programme destiné à mettre sur pied une union économique et monétaire dans le courant de l'actuelle décennie, on prévoit de transférer des droits nationaux de souveraineté, dans des secteurs fondamentaux de la politique économique, à des institutions communautaires qui exerceront leur activité en fonction de critères européens.

Un Etat perpétuellement neutre, qui désire nouer d'étroites relations avec les Communautés européennes, doit tenir compte de ces faits lorsqu'il choisit les solutions qui s'offrent à lui. La neutralité armée permanente de la Suisse est devenue, comme on le sait, une institution du droit international public; la Commission de droit international des Nations-Unies l'a expressément constaté. La Déclaration de Paris du 20 novembre 1815 a solennellement proclamé que la neutralité de la Suisse est dans les vrais intérêts de tous les Etats européens. L'article 435 du Traité de Versailles et la Déclaration de Londres du

Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920 ont constaté que la neutralité suisse constitue un engagement international pour le maintien de la paix.

La politique de neutralité qui s'appuie sur la volonté du peuple suisse représente également aujourd'hui un facteur d'entente et de détente. Elle a dépassé le contexte purement européen pour acquérir une signification mondiale. Elle incarne une politique de paix dans toute l'acception du terme. Le caractère prévisible de cette politique en fait un élément de stabilité dans la politique mondiale; la limiter créerait un nouveau facteur d'insécurité. Sauvegarder la crédibilité de la neutralité restreint, par voie de conséquence, les renoncements possibles à la souveraineté nationale. La confiance du monde extérieur dans la capacité de la Suisse de maintenir sa neutralité doit être préservée.

Ces considérations se juxtaposent aux objectifs politiques des Communautés européennes. Ces objectifs se placent actuellement dans la perspective - et ce n'est pas là leur moindre importance - de la détente internationale et de la compréhension entre les peuples de l'ensemble du continent européen. C'est justement en tant qu'Etat neutre que la Suisse croit pouvoir remplir au mieux la tâche qui lui incombe à cet égard. L'apparence même d'un affaiblissement de la politique suisse de neutralité irait précisément à l'encontre des efforts faits en faveur de la détente. Les relations étroites que la Suisse aspire à nouer avec les Communautés européennes ne doivent et ne peuvent en aucune manière rendre plus difficile la poursuite des objectifs de plus longue portée qui sont les leurs; elles doivent et peuvent permettre à la

- 6 -

Suisse de continuer à pratiquer sa politique de neutralité : l'un et l'autre sont conciliables.

Ces réflexions nous amènent à penser que l'établissement - aux termes du communiqué de La Haye - de liens particuliers destinés à intensifier les relations entre la Suisse et les Communautés européennes représente le moyen le plus approprié pour développer leur collaboration économique réciproque. Compte tenu des buts et des intérêts communs qui viennent d'être mentionnés, étant donné aussi la multiplicité de nos échanges spirituels, culturels et économiques ainsi que notre voisinage immédiat, un arrangement aussi étendu que possible devrait pouvoir être recherché. Vu cette richesse des relations entre la Suisse et les Etats membres des CE, il est d'ailleurs nécessaire, en tout état de cause, de créer de nouvelles bases contractuelles, les accords bilatéraux passés avec les Etats membres étant devenus caducs ou dépourvus de substance. Afin d'illustrer la nécessité d'efforts conjugués, il me suffira de mentionner quelques-uns des problèmes qui ne peuvent être résolus que dans le contexte d'un vaste cadre régional.

Une solution de cet ordre répond par ailleurs à la nécessité de tenir compte des exigences qui découlent de ces particularités éminemment suisses que sont la démocratie directe et la structure fédéraliste de l'Etat. Cette structure politique a assuré la cohésion interne d'une population composée de différents groupes linguistiques et confessionnels. De

- 7 -

par le droit de référendum et celui de l'initiative, le citoyen a la possibilité de participer directement aux décisions politiques fondamentales. Nous touchons ici à des éléments vitaux de l'existence de notre Etat, éléments qui sont profondément enracinés dans l'âme de notre peuple et constituent aussi l'assise solide de l'activité internationale de la Suisse. De si profondes motivations ne vont pas à fin contraire de vos propres efforts. Vous êtes, tout comme nous, profondément attachés à une forme d'Etat reposant sur la liberté et la démocratie.

Le Gouvernement suisse sait - et je crois que vous en conviendrez - que l'élaboration d'un tel arrangement, qui soit adapté à un Etat neutre hautement industrialisé, nous oblige à explorer un terrain nouveau. C'est la raison pour laquelle nous jugeons indispensable de nous engager, en un premier temps, dans des conversations exploratoires; celles-ci doivent nous permettre de nous éclairer mutuellement quant au contenu approprié et aux modalités d'un tel arrangement, ainsi que sur nos besoins réciproques. Le Gouvernement suisse a maintes fois déclaré - je tiens à le confirmer aujourd'hui - qu'il désire aborder les pourparlers sans opinion préconçue et qu'il considère inopportun de restreindre par trop et dès le départ l'éventail des solutions devant permettre à la Suisse de participer à l'intégration européenne.

Nous nous écarterions du sens de ces pourparlers exploratoires si, aujourd'hui déjà, je tentais de vous

- 8 -

exposer par le détail des conceptions précises sur la teneur des arrangements à élaborer. Je puis néanmoins vous assurer que le Gouvernement suisse est déterminé à fournir, pour ce travail préliminaire à effectuer en commun, la contribution que vous en attendez. Notre délégation aura pouvoir de préciser nos idées au cours des conversations exploratoires. En vous présentant dès maintenant quelques réflexions générales sur les sujets à considérer, je ne désire nullement préjuger de ces travaux mais, au contraire, faciliter leur rapide mise en train. Pour terminer, je tenterai de vous exposer notre conception du déroulement de ces conversations et de vous dépeindre les objectifs qu'elles devront atteindre.

Le haut degré d'interdépendance économique qui unit la Suisse et la CEE est reflété de la façon la plus nette par l'intensité des échanges de marchandises : 75 % des importations de la Suisse proviennent des pays qui formeront la Communauté élargie, alors que près de 60 % de ses exportations sont acheminées vers ces pays. A l'intérêt manifeste que présente pour la Suisse sa participation à un grand marché européen devrait correspondre l'intérêt de la Communauté à inclure le marché suisse, marché de faible dimension certes, mais capable d'absorber une proportion extraordinairement élevée de marchandises importées : la Suisse n'occupe-t-elle pas, aujourd'hui déjà, la seconde place parmi les clients des Communautés, avec un excédent d'importation de près de 1,5 milliard de dollars,

somme atteinte par aucun des autres Etats tiers ? C'est pourquoi il est, à notre avis, dans la nature des choses que l'on élabore le régime le plus libéral possible pour des relations commerciales aussi intenses, favorisées par un voisinage immédiat.

Nous tenons beaucoup envisager un arrangement conforme à l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à savoir l'élimination des obstacles pour l'essentiel des échanges. C'est de cette manière aussi que l'on tiendrait dûment compte des intérêts des Etats tiers et de l'essor du commerce mondial.

Dans le cadre d'un arrangement global, la Suisse donnerait sa préférence à un plan prévoyant une suppression rapide des obstacles aux échanges et, afin d'en renforcer les effets économiques, pencherait en faveur d'étapes substantielles de réduction.

Il ne m'est guère nécessaire d'insister sur l'importance du commerce extérieur dans la formation du revenu national suisse; la part des exportations dans le produit national brut de notre pays est l'une des plus élevées qui soient au monde. Si notre commerce extérieur est orienté en prédominance vers l'Europe, les autres marchés conservent cependant une importance considérable puisqu'ils n'absorbent pas moins de 40 % de nos exportations. Avec une économie dont le

développement dépend étroitement du commerce extérieur, des échanges répartis dans le monde entier, la Suisse est, par excellence, une nation commerçante à vocation mondiale venant au 12e rang pour le volume du commerce extérieur.

Afin que son indépendance dans la détermination de ses relations économiques extérieures demeure manifeste, comme cela est requis par sa politique de neutralité, la Suisse part de l'idée qu'elle continuera à négocier et à conclure elle-même des accords douaniers et commerciaux avec des Etats tiers, et à assurer elle-même sa représentation dans les organisations économiques internationales.

Nous sommes néanmoins conscients qu'il convient, lors de l'établissement de la libre circulation des marchandises, d'éviter des détournements de trafic et des distorsions de concurrence qui pourraient résulter d'une politique commerciale indépendante à l'égard des Etats tiers. C'est pourquoi nous sommes prêts à étudier, avec vous, les dispositions propres à résoudre les problèmes qui pourraient en résulter. Nous fondant sur nos expériences et nos études, nous sommes arrivés à la conclusion que ces dangers ne doivent pas être surestimés en l'occurrence. Nous sommes persuadés qu'il est possible de parvenir à des solutions satisfaisantes pour les deux parties et simples à administrer.

- 11 -

Nous savons également qu'en établissant la libre circulation des marchandises, la Communauté s'efforce simultanément d'écartier d'autres distorsions possibles de la concurrence, particulièrement en ce qui concerne les cartels et ententes similaires, les monopoles d'Etats, les achats publics, les aides et autres situations analogues. Considérant, tout comme vous, la suppression des obstacles aux échanges comme un moyen de stimuler la concurrence, nous sommes persuadés qu'une solution contractuelle adéquate pourra être trouvée pour les cas économiquement importants.

Pour ce qui a trait à l'agriculture, les conversations devraient viser à des arrangements qui, moyennant le maintien d'une paysannerie viable, répondent aux nécessités d'une solution globale équilibrée et fondée sur la réciprocité.

La politique agricole suisse poursuit essentiellement les mêmes objectifs que ceux qui sont impartis à la CEE par le Traité de Rome; toutefois, l'application pratique a eu pour conséquence que le niveau des prix à la production de notre pays est considérablement plus élevé que celui de la CEE. Cette situation tient à des structures de coût et de production découlant des conditions naturelles particulières à notre pays, mais avant tout à l'application du principe de la parité des revenus agricoles avec ceux des autres branches de l'économie. La transposition, sur le plan suisse, des prix actuellement en vigueur dans la CEE en vertu des réglementations agricoles

- 12 -

réduirait le revenu net de nos agriculteurs de 50 % en moyenne et, abstraction faite des lourdes conséquences qui en résulteraient pour eux, conduirait à une réduction considérable du degré d'auto-alimentation du pays. S'élevant à moins de 60 %, ce taux se situe déjà aujourd'hui à la limite de ce qui est tolérable pour un Etat neutre et laisse une place extraordinairement large aux importations. Près de la moitié de nos importations de produits agricoles provient de la CEE; par tête de population, la Suisse est de tous les pays tiers, celui qui importe le plus de produits agricoles de la CEE. Il convient enfin de mentionner la fonction importante que remplit notre agriculture - particulièrement dans les régions de montagne - pour le maintien d'une répartition équilibrée de la population sur l'ensemble du territoire. Nous devons tenir compte de l'ensemble de ces faits lorsque nous aborderons la question des accords dans le domaine agricole, ce qui n'exclut nullement, ainsi que je l'ai déjà relevé, des accords mutuellement avantageux et susceptibles de développements.

L'imbrication économique de la Suisse et la CEE ne se limite pas aux seules relations commerciales, mais s'étend à toutes les branches importantes de l'économie. Dans de nombreux domaines, elle est même plus étroite que ce n'est le cas pour les Etats membres de la Communauté entre eux ainsi que le démontrent éloquemment les échanges de produits agricoles, les prestations de services et le nombre extraordinairement élevé de travailleurs étrangers. En outre, il faut rappeler l'étroite

- 13 -

te collaboration que la Suisse entretient dans le domaine monétaire avec ses partenaires économiques européens; pour être moins apparente, cette collaboration n'en est pas moins efficace. A noter aussi, l'importance que revêt, pour l'industrie européenne, l'accès au marché suisse des capitaux. L'interdépendance qui lie notre pays aux Etats membres des CE a donc de multiples aspects. Conséquence naturelle de notre situation géographique centrale, elle répond cependant aussi aux nécessités d'une répartition rationnelle des tâches dans le cadre de l'économie européenne.

La Suisse étant résolue à fournir, à l'avenir également, une contribution au développement de l'économie européenne qui soit à la mesure d'un Etat hautement industrialisé, et à assumer les obligations qui en découlent, nous désirerions que les conversations exploratoires nous permettent de rechercher avec vous la meilleure manière d'intensifier, au-delà de l'échange de marchandises et à la lumière des objectifs visés par l'intégration, les relations existant entre la Suisse et les trois Communautés européennes.

Au titre des questions pouvant faire l'objet de pourparlers, je mentionnerai :

- les services,
- les questions relatives à l'établissement,
- les obstacles techniques aux échanges,

- 14 -

- les législations pharmaceutiques,
- les assurances.

La participation de la Suisse à l'élaboration d'une Convention européenne sur la délivrance de brevets est un exemple qui démontre bien l'intérêt que nous portons à l'élaboration en commun d'un droit européen.

Eu égard à notre situation au centre de l'Europe, la politique des transports mérite une mention particulière.

Pour ce qui touche à la libre circulation de la main-d'oeuvre, vous savez sans doute que la proportion des travailleurs étrangers par rapport à la population est en Suisse de plusieurs fois supérieure à la moyenne de la CEE. Il en est résulté de sérieux problèmes économiques et sociaux dont il convient de tenir compte. Nous sommes disposés à en discuter et à examiner avec vous notre politique à cet égard.

Je n'ai pas encore abordé les domaines nouveaux de l'intégration qui, depuis l'achèvement de l'union douanière et la fin de la période de transition, figurent au premier plan de vos préoccupations. Souvent désignés sous le vocable de "programmes de la seconde génération", ces travaux nous paraissent revêtir pour l'avenir de l'économie européenne une importance aussi grande que les travaux exécutés jusqu'ici, en raison de leur rapport direct avec les secteurs-clefs de notre vie écono-

mique. Vos travaux touchant aux politiques scientifique, énergétique, régionale, mais avant tout votre intention de créer, par étapes, une véritable union économique et monétaire suscitent naturellement un grand intérêt dans notre pays.

La lutte contre l'inflation et l'instauration de conditions monétaires plus stables sont des tâches qui ne peuvent être que partiellement résolues sur le plan national. Il s'agit donc de préoccupations d'intérêt commun. C'est pourquoi il conviendrait d'examiner ensemble, compte tenu du degré probable d'intégration, la collaboration qui paraîtrait désirable et possible dans les domaines économique et monétaire. Il en est de même de la libre circulation des capitaux.

Au demeurant, on peut rappeler que la Suisse prend aujourd'hui déjà une part active aux efforts entrepris en commun par les membres des CE et les Etats tiers intéressés en faveur d'une collaboration européenne dans les domaines de la technologie et de la recherche. Cette collaboration peut sans aucun doute être étendue et approfondie.

Dans le domaine de la politique industrielle, la Suisse est également intéressée à la création d'un cadre général propre à faciliter l'adaptation des structures des entreprises aux nouvelles dimensions du marché.

Je rappelle par ailleurs que, dans le secteur de l'industrie horlogère, l'accord conclu entre la Suisse et

- 16 -

la CEE lors des négociations Kennedy a été le point de départ d'une collaboration active et constitue le cadre dans lequel pourra être formulée une politique industrielle satisfaisante pour les deux parties.

Nos conversations devront porter non seulement sur l'objet de la collaboration à établir, mais aussi sur la procédure qui lui sera applicable. Au stade actuel, il ne nous est pas possible d'entrer dans le détail de nos vues quant aux dispositions institutionnelles, celles-ci devant nécessairement refléter la substance des arrangements auxquels nous parviendrons.

Nous comprenons que la collaboration avec la Suisse ne doit en rien entraver les modalités selon lesquelles les décisions seront prises par les Communautés élargies. D'un autre côté, la Suisse s'attend à disposer d'un pouvoir de détermination adapté aux obligations qu'elle devra assumer. Nos expériences nous démontrent qu'il est possible de trouver diverses formes de collaboration.

Nos efforts tendront à établir des dispositions institutionnelles aussi simples et efficaces que possible qui garantissent un fonctionnement harmonieux des arrangements intervenus, offrent la possibilité de résoudre rapidement les

- 17 -

difficultés éventuelles et permettent de passer périodiquement en revue l'état de notre collaboration, ce qui pourrait conduire à y inclure de nouveaux champs d'activité. La Suisse désire - j'insiste sur ce point - conclure un accord qui puisse être développé ultérieurement, ce qui correspond au dynamisme de la vie économique moderne.

Notre tâche consistera donc à rechercher un cadre institutionnel qui ne se borne pas à l'exécution et la surveillance des engagements réciproques issus des négociations mais permette un échange d'idées et des consultations dans tous les domaines d'intérêt commun, lors même que le besoin de dispositions contractuelles ne soit pas ou pas encore ressenti à ce moment.

Nous sommes persuadés que de tels mécanismes de coopération et de consultation s'avéreront utiles pour les deux parties. Ils constitueront la base d'une plus large compréhension réciproque et nous rapprocheront de la réalisation de nos objectifs communs.

Telles sont les indications que je peux apporter sur les domaines qui, de notre point de vue, devraient être incorporés d'une manière appropriée dans un arrangement avec les Communautés européennes ainsi que sur les procédures auxquelles on devrait recourir. Comme je l'ai déjà indiqué au début de cet exposé, il n'existe encore aucun précédent qui puisse servir de modèle pour l'élaboration contractuelle d'un tel arrangement. C'est pourquoi, je désirerais terminer mon expo-

- 18 -

sé en proposant une procédure qui, ainsi que je crois pouvoir l'admettre, correspond aussi à votre propre manière de voir.

Le Gouvernement suisse demande l'ouverture de conversations exploratoires. Celles-ci auraient pour but de mettre en lumière les intérêts réciproques que nous portons à une étroite collaboration dans les divers domaines et de préciser les principes à retenir. Une connaissance exacte des méthodes de travail des Communautés, d'une part, et de la situation de la Suisse, d'autre part, constitue le premier élément du choix d'une base idoine de négociations. Partant d'un inventaire des relations multiples qui existent aujourd'hui entre la Suisse et les Communautés européennes, il devrait être possible de déterminer la direction qu'il convient de suivre pour les développer et pour fixer l'étendue de la participation de la Suisse aux futurs développements de l'intégration européenne.

Nous proposons que ces pourparlers soient entamés sans retard et que, à cette fin, nous fixions une date pour une première réunion entre les deux délégations. En effet, nous nous trouvons devant une certaine urgence à un double point de vue : d'une part, il importe de ne pas prendre de retard par rapport au calendrier de l'ensemble des négociations sur l'élargissement; d'autre part, le Gouvernement suisse est tenu de fournir une large information au Parlement et à l'opinion publique avant l'ouverture de négociations formelles. Le débat qui s'en suivra sans doute ne devrait pas se dérouler à la hâte. Je sou-

ligne en particulier qu'un arrangement aussi substantiel que celui que nous visons sera, après sa conclusion, soumis au référendum. A cet égard, la Suisse se trouve dans une situation sans doute unique. Un débat sur des questions aussi variées et aussi vastes ne peut guère commencer utilement avant que les conversations exploratoires n'aient permis de mieux discerner les possibilités de solutions concrètes.

Les conversations exploratoires devraient permettre d'abréger ensuite les négociations proprement dites. Quoi qu'il en soit, nous sommes parfaitement d'accord avec vous pour estimer que les réductions tarifaires devraient dès le départ entrer simultanément en vigueur, qu'il s'agisse des réductions à opérer par la Communauté, d'une part, par les nouveaux Etats membres et les pays qui, comme la Suisse, souhaitent l'établissement de liens particuliers avec la Communauté élargie, d'autre part. Cela nous paraît nécessaire, ne serait-ce que pour assurer le report harmonieux, dans un cadre aux plus vastes dimensions, de la franchise douanière réalisée dans l'AELE.

Vous me permettrez de conclure en constatant que, pour la Suisse, l'établissement de liens particuliers avec les Communautés européennes n'est pas un but en soi. Ce que notre pays a bien davantage en vue, c'est l'intérêt de l'Europe à rassembler plus étroitement tous les pays désireux de coopérer, et ainsi à renforcer et à consolider l'économie de notre con-

minent. La Suisse désire participer à cette oeuvre, par solidarité et avec la volonté d'apporter à la réalisation de tâches communes la contribution qui lui revient.