

p.B.15.21.Luxembourg-SI/er

Berne, le 20 novembre 1970

CONFIDENTIEL

P r o c è s - v e r b a l

des entretiens entre le Conseiller Fédéral Graber et
M. Gaston Thorn, Ministre des Affaires Etrangères du
Grand-Duché de Luxembourg, le 18 novembre 1970, au
siège du Ministère à Luxembourg

Délégation suisse:

- M. le Conseiller Fédéral Pierre Graber, Chef du Département Politique
- M. l'Ambassadeur Pierre Micheli, Secrétaire général du Département
Politique
- M. l'Ambassadeur Paul Jolles, Directeur de la Division du Commerce
du Département fédéral de l'Economie Publique
- M. l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, Jurisconsulte du Département
Politique
- M. Max Feller, Ambassadeur de Suisse à Luxembourg
- M. Pierre Nussbaumer, Chef du Service économique et financier du
Département Politique

Délégation luxembourgeoise

- M. Gaston Thorn, Ministre des Affaires étrangères
- M. Camille Dumont, Secrétaire général du Ministère des Affaires
étrangères
- M. Marcel Fischbach, Ambassadeur de Luxembourg à Berne
- M. Albert Duhr, Directeur des Relations économiques internationales
- M. Adrien Meisch, Directeur de la Politique
- M. Roger Hastert, Chef du Protocole et du Service juridique
- M. Paul Peters, Conseiller de Légation
- M. Michel Graffé, Conseiller de Légation
- M. Paul Mertz, Conseiller de Légation
- M. Robert Bloes, Secrétaire de Légation
- M. Jean Mischo, Attaché de Légation

Procès-verbal:

- M. Pierre-Yves Simonin, Secrétaire du Chef du Département

- 2 -

Début de la séance: 10.00 h

Ordre du jour:

1. Problèmes de l'intégration européenne
2. Conférence européenne de sécurité
3. Négociations avec les USA sur l'entraide judiciaire *)
4. Problèmes de la main d'oeuvre étrangère *)

* * *

Monsieur Thorn: souhaite la bienvenue au Conseiller Fédéral Graber et à la délégation suisse et donne la parole au Chef du Département.

I. Intégration européenne

Monsieur Graber: Le 10 novembre dernier à Bruxelles, la Suisse a présenté devant le Conseil des Ministres des Communautés sa Déclaration d'ouverture qui définit sans détours sa position.

Il s'agit de rechercher en commun des formules permettant à la Suisse d'apporter sa contribution à la construction européenne. Cette recherche ne sera pas facile, nous en sommes parfaitement conscients. Cependant, aucun doute ne devrait exister sur un point: nous voulons éviter de freiner, de gêner en quoi que ce soit, les négociations avec les Etats-candidats. La priorité accordée à la Grande-Bretagne ne saurait être mise en question. D'autre part, cette recherche en commun devrait être entreprise selon un rythme satisfaisant pour nous. Vous n'ignorez pas que nous devons tenir compte, d'une manière singulière, de notre opinion publique, au demeurant mal informée des choses de l'intégration; pendant un laps de temps relativement long, nous aurons peu à lui offrir. A propos de la cadence des négociations, nous nous imaginons jusqu'ici qu'elle serait relativement lente. Or, à Bruxelles il nous a semblé que l'on était décidé à aller très vite; n'a-t-on pas prétendu que d'ici à la fin juin 1971 les problèmes ^{principaux} avec la Grande-

*) ces points de l'ordre du jour n'ont pas été abordés au cours de la séance de travail

- 3 -

Bretagne devraient être résolus? Ce qui nous paraît essentiel, c'est la simultanéité de l'entrée en vigueur des différents accords. Le Président Scheel s'est exprimé très clairement sur ce point. On nous a laissé entendre à Bruxelles que les problèmes "principaux" pourraient se régler avec la Grande-Bretagne et les Etats-candidats, en même temps que les conversations exploratoires avec les pays non-candidats seraient poussées jusqu'à leur terme. En une seconde étape, les problèmes "secondaires" seraient abordés avec Londres et les pays du premier groupe, tandis que se parachèveraient les négociations avec les non-candidats. Quel est votre sentiment à cet égard? L'on s'interroge sur les effets possibles du Traité germano-soviétique sur le Marché Commun. A notre avis, les répercussions possibles peuvent être les suivantes: soit l'URSS se sert du Traité pour ébranler les Communautés et compromettre leur évolution politique - soit Moscou recherche la coopération avec le Marché Commun dont il reconnaît la réalité. Votre avis sur ce point m'intéresserait également beaucoup.

Monsieur Thorn: Je vois qu'il est utile de nous arrêter sur la question du rythme des négociations. Nous avons décelé en effet chez vous, à ce propos, une certaine préoccupation.

Je vous dirai qu'au niveau ministériel et même à celui des représentants permanents, l'on ne s'est guère préoccupé de cette question. Il nous a paru prématuré de fixer d'ores et déjà des négociations à ce niveau. A quoi bon nous réunir trop tôt et risquer un constat de carence ?

A quel moment le Conseil va-t-il respecter le parallélisme? Je crois pouvoir vous dire que la très grande majorité du Conseil est fermement décidée à le respecter, en ce qui concerne le terme des négociations. Pour ce qui est du rythme de nos contacts d'ici là: on a pu vous dire à Bruxelles que vers le milieu de 1971, les problèmes avec la Grande-Bretagne seraient réglés; il s'agit là, à mon avis, d'un "Wunschtraum". Il serait plus juste de dire que les grands problèmes qui restent à résoudre avec la Grande-Bretagne devraient être "mis sur la table" avant la fin de cette année, c.à.d. avant que la France assure la présidence du Conseil. (Les Français entendent en

- 4 -

effet éviter le risque de se voir reprocher que les négociations avec la Grande-Bretagne s'enlisent pendant leur présidence). Nous disposerons à ce moment-là d'un inventaire des questions, mais aucun problème ne pourra être résolu, à mon sentiment, avant Pâques. Sans doute y aura-t-il un certain déphasage en décembre et janvier. Mais fin janvier déjà ou en février, l'on devrait pouvoir prévoir avec la Suisse une réunion au niveau ministériel. Si, à l'occasion de la réunion du Conseil de décembre, nous pouvons constater que des solutions se dessinent avec la Grande-Bretagne, nous serons au moins quatre Gouvernements à marquer notre accord pour proposer une rencontre avec la Suisse et assurer ainsi le parallélisme; son maintien est dans votre intérêt comme il est dans le nôtre. Personnellement je ne crois pas à une influence directe du Traité URSS-RFA sur le Marché Commun. Le secteur privé allemand s'est bercé d'illusions; il semble qu'aujourd'hui l'on soit revenu à une appréciation plus réaliste des choses, notamment à la suite de mises en garde amicales mais non moins nettes de certains pays de l'OTAN. Je crois que l'URSS accepte la réalité du Marché Commun. Mais dans la mesure où elle se rend compte précisément que l'Europe est en passe de devenir plus forte, l'URSS ne se lassera pas de mener des attaques en règle pour éviter une intégration politique - et même commerciale - encore plus poussée. Nous avons cru déceler à Bonn certaines hésitations concernant la politique commerciale commune; il faut réagir pour éviter que le Marché Commun ne subisse une certaine dilution.

Monsieur Jolles: Pour ce qui est du calendrier, la Commission nous a proposé d'entamer les conversations exploratoires le 16 décembre prochain. Nous souhaitons qu'elles prennent un rythme accéléré car nous sommes conscients du haut degré de technicité des problèmes à résoudre. La Suisse souhaite un accord aussi large que possible, prévoyant des formes de coopération dans les domaines les plus variés. Un travail très considérable reste à faire pour explorer ses domaines et définir les mécanismes sur lesquels auparavant on se serait entendu en principe. L'Autriche tient beaucoup, elle aussi, au maintien d'un certain rythme pour ses conversations exploratoires. En ce qui la regarde, vous avez donné mandat à la Commission de négocier ce mois-ci encore, un accord intérimaire.

Concernant la procédure, comment fonctionnera-t-elle? Quelle est la répartition des tâches entre le Conseil et la Commission? Il est difficile d'imaginer que les conversations exploratoires au niveau des techniciens aient suffisamment avancé pour permettre à la Commission de faire son rapport au Conseil avant Pâques. M. Deniau semble penser plutôt au mois de juin.

Il nous intéresserait vivement de connaître vos premières impressions relatives à notre Déclaration du 10 novembre. Comment appréciez-vous la situation des deux neutres par rapport au troisième neutre? Le président Scheel a déclaré que des solutions différentes pouvaient être envisagées pour chacun d'eux.

Monsieur Thorn: A propos du rythme, je répondrai que le Conseil n'a pas encore d'opinions bien arrêtées. Vous souhaitez que le rythme soit rapide; en même temps vous ne vous cachez pas que la préparation des dossiers prendra un certain temps. Je vois mal comment concilier ces deux objectifs. Est-ce à dire qu'il faudra ralentir le rythme des autres négociations? Nous avons déjà négocié avec la Grande-Bretagne; ce n'est pas le cas avec vous. Votre dossier est encore vierge et le "fact finding" prendra effectivement du temps.

Monsieur Jolles: Je crois qu'il y a sur ce point entre nous un malentendu fondamental. Nous n'en sommes pas encore au stade de la négociation; nous le savons parfaitement. Ce n'est pas à propos de la négociation proprement dite que nous parlons de "rythme accéléré", mais à propos de la phase exploratoire, phase de "fact finding", durant laquelle précisément les dossiers devront être constitués.

Monsieur Thorn: Je comprends maintenant. Un grave malentendu a été évité. Cette contradiction - qui n'en est plus une maintenant - avait également frappé mes collègues.

Votre question sur la procédure: je ne suis pas entièrement d'accord avec l'idée de M. Deniau de mener les conversations exploratoires assez loin. Certes, la Commission a juridiquement raison lorsqu'elle se donne pour but de faire des propositions concrètes au Conseil. Ce dernier ne lui a-t-il pas donné pour mandat de mener les conversations exploratoires et de lui faire rapport par la suite? Je crois qu'en

- 6 -

l'occurrence on ne devrait pas se tenir à cette procédure classique. Il n'est pas pensable de procéder comme si nous étions en présence d'un accord du genre que nous avons passé avec la Tunisie, le Maroc etc. Je pense que la Commission devrait faire un rapport intérimaire au Conseil; de toute manière, c'est à lui de garder la haute main sur l'affaire. Les techniciens devront naturellement maintenir le contact entre eux.

Monsieur Jolles: La procédure que suivra la Commission ne regarde qu'elle; la Suisse n'a pas d'opinion à émettre à ce sujet. Elle n'a donc pas davantage de préférence à faire valoir. Par contre, elle souhaiterait que le Conseil des Ministres soit en mesure de juger ses positions en pleine connaissance de causes avant de se pencher une nouvelle fois sur le cas des neutres et de décider si certaines formules sont compatibles ou non avec les règles du Marché Commun.

Monsieur Thorn: Le premier arrêt que nous marquerons au Conseil nous permettra de procéder à l'examen de toutes les positions. La Commission devrait être à même de nous renseigner sur l'état de la question et de dire s'il convient de vous ménager plus de temps.

Il y aura sans doute des temps morts (élections aux Pays-Bas, vacances d'été). A Pâques, il faudra que nous sachions à quel rythme avancer. La Commission est en train de constituer son dossier. De décembre à février, il sera procédé à l'inventaire des problèmes et à leur hiérarchisation.

Je passe à la troisième question de M. Jolles: les réactions à votre Déclaration du 10 novembre. Si j'étais diplomate, je répondrais que nous y avons réagi "très favorablement", ce qui est d'ailleurs exact. Mais elle ne laisse pas moins place à plusieurs interrogations. Vous vous êtes notamment déclarés prêts à aller très loin dans certains domaines. Dans d'autres, vous êtes beaucoup plus restrictifs. La Suisse insiste par exemple pour sauvegarder son "treaty making power". Ce faisant, n'écartez-vous pas implicitement l'union douanière ?

Monsieur Graber: La sauvegarde de la neutralité implique une certaine indépendance en matière de commerce extérieur. C'est une position commune aux trois pays neutres. Les Suédois paraissent vouloir concilier les règles de l'union douanière avec le maintien de leur "treaty making power". Cela nous semble, à nous Suisses, inconciliable. Nous recherchons une solution qui ne soit ni l'union douanière ni la zone de libre-échange, donc quelque chose d'original, qui reste précisément à inventer.

Monsieur Jolles: La Suisse part du principe suivant: pour maintenir la crédibilité de sa neutralité, elle doit se réserver la possibilité de passer des accords commerciaux avec l'étranger. Avant même de nous présenter devant le Conseil des Ministres, il nous paraît nécessaire d'examiner, au niveau des techniciens, les problèmes qu'une telle position pourraient créer à la Communauté, les incidences qu'elle aurait sur les objectifs politiques de la Communauté, le tarif douanier, la question des risques de détournement etc.

Monsieur Thorn: Plus nous nous engageons au coeur des problèmes, plus il vous appartiendra de faire des propositions à la Communauté. Il ne s'agit pas d'inverser les rôles: c'est aux pays demandeurs de préciser leurs positions. A notre avis la question des risques de détournement ne trouve de solution que dans le cadre d'une union douanière.

Monsieur Graber: Avant de prendre sa décision, la Communauté aura engagé avec nous le dialogue qui perdra, je le crois, son caractère abstrait et schématique. Il me semble que des accommodements sont possibles.

Monsieur Thorn: Il y a d'autres problèmes difficiles mais non insolubles: la libre circulation des travailleurs, la question de l'agriculture.

Monsieur Jolles: Vous avez posé en principe que seule l'union douanière permet d'éviter les risques de détournement. Nous vous demandons simplement de nous offrir la possibilité de démontrer qu'il existe d'autres solutions à ce problème. Nous les avons étudiés et sommes prêts à formuler des propositions à cet égard. Cet exemple nous paraît être une bonne illustration de la nécessité d'élucider au niveau technique, c'est-à-dire avec la Commission, les données de fait et l'efficacité de différents mécanismes avant d'adopter, au niveau du Conseil des ministres des positions de principe.

- 8 -

Monsieur Thorn: Nous sommes prêts, nous aussi, à les examiner et à en discuter.

Monsieur Jolles: Nous croyons comme vous que la question agricole n'est pas insoluble. Elle devrait cependant et de toute évidence trouver sa solution hors du cadre de la politique agricole commune. D'autre part, vous connaissez la nécessité impérieuse dans laquelle nous sommes de stabiliser notre population étrangère: la Suisse ne peut absolument plus absorber davantage d'étrangers. C'est pourquoi nous nous sommes imposé un plafond. Des négociations ont été engagées à ce propos avec l'Italie; je crois que nous arriverons à des solutions.

Monsieur Thorn: Je reviens à la question agricole: la Suisse doit garantir son approvisionnement, en temps de paix déjà. Vous l'avez souligné le 10 novembre, comme vous avez mentionné aussi le problème des différences de niveau des prix agricoles. Cela empêcherait-il de repenser l'ensemble du problème plus tard ?

Monsieur Graber: Pour l'heure, la Suisse entend maintenir une parité entre les revenus agricoles et industriels. Mais dès lors que la population agricole tend à diminuer toujours davantage, nous pourrions effectivement ouvrir à nouveau ce dossier ultérieurement, à très lointaine échéance.

II. Sécurité européenne

Monsieur Graber: A propos de la Conférence de sécurité, nous restons dans l'expectative. Différents facteurs expliquent cette position: Le Traité germano-soviétique d'abord; tant qu'il n'est pas ratifié, une conférence ne peut avoir lieu. Le problème de Berlin constitue à cet égard un lourd handicap. Ensuite cette manière de tension entre les deux Supergrands compromet, actuellement du moins, les chances d'aboutir à la table de conférence. Enfin la situation en Méditerranée: les Soviétiques modifient à leur profit le "statu quo" dans cette région. Peut-on dans ces conditions envisager de cristalliser le "statu quo" à l'est de l'Europe ?

- 9 -

Quant à la préparation de la conférence, elle pourrait être assurée par une réunion d'Ambassadeurs à Helsinki. L'Italie pense qu'à Helsinki la réunion devrait être exploratoire, alors que la conférence préparatoire proprement dite se tiendrait par la suite à Vienne. Quel est votre sentiment à cet égard ?

L'ordre du jour: notre point de vue sur la renonciation à l'emploi de la force est connu. Son principe est universellement reconnu. A quoi bon le répéter, s'il ne peut être précisé et concrétisé, comme celui du recours à l'arbitrage qui nous est cher ? D'autre part, le Traité germano-soviétique préfigure une déclaration sur la renonciation. Comment envisager d'aller plus loin, d'inciter l'URSS à admettre autre chose que ce qui figure dans le Traité de Moscou ? L'OTAN a parlé d'un "code de bonne conduite"; je vois mal comment les Soviétiques pourraient être amenés à y souscrire. Pour ce qui est de la coopération économique et technologique, nous pensons qu'il existe déjà des organismes compétents en la matière, tels que la Commission économique pour l'Europe. Enfin, nous sommes prêts à aborder les problèmes de la coopération culturelle mais sans nous faire de grandes illusions. Sur la question de la diminution des forces, un pays neutre ne peut guère se prononcer surtout s'il n'a pas l'intention de réduire ses propres forces.

On a parlé, à propos des institutions, de la création d'un organe permanent de coordination dès lors qu'il n'y aurait pas une seule conférence mais plusieurs. Il devrait s'agir, à notre avis, d'un simple secrétariat.

Le rôle des Neutres: quel rôle pourraient-ils jouer ? La Suisse, quant à elle, n'a aucun moyen d'atténuer la tension soviéto-américaine; elle ne peut guère se prononcer sur les séquelles de la IIème guerre mondiale ni s'immiscer dans la question de la réduction équilibrée des forces. Dans la phase préparatoire, le rôle des Neutres ne peut être que minime (rôle d'hôte de la conférence, tentatives de conciliation pendant la conférence).

Je serais heureux de connaître votre sentiment sur ces différents points.

Monsieur Thorn: Votre exposé très condensé n'est pas moins très précis; il recouvre notre analyse, à quelques nuances près. Je pense que les alliés de l'OTAN - en particulier les USA - ont sous-estimé l'impact publicitaire créé par les Soviétiques. Nous aurions dû immédiatement répondre négativement aux Russes ou leur opposer à tout le moins une contreproposition. Cela n'a pas été fait et les positions au sein de l'Alliance atlantique ont fini par se nuancer les unes par rapport aux autres; le front commun s'est effrité. L'ordre du jour est trop vague. Je ne partage pas l'optimisme de mon collègue Harmel en ce qui concerne la réduction des forces.

Le sujet de loin le plus dangereux me paraît être celui de l'intensification des échanges commerciaux avec l'Est. Je crains que l'URSS n'en profite pour attaquer les positions du Marché Commun. Je ne suis donc guère en faveur de cette conférence, mais il est trop tard, je crois pour s'y opposer. On a parlé de "salon d'Ambassadeurs"; le Luxembourg pense pour sa part à la création d'un groupe de travail se réunissant au niveau des Ambassadeurs ou d'autres hauts-fonctionnaires; ceux-ci constateront assez rapidement l'impossibilité de se mettre d'accord sur un ordre du jour. Les Occidentaux auront au moins fait preuve de bonne volonté.

Monsieur Micheli: Vous venez de rentrer d'un voyage en Pologne; quelles impressions en ramenez-vous ?

Monsieur Thorn: J'y ai appris que l'URSS - comme la Pologne - était toujours aussi intéressée par la conférence. Les Polonais attachent beaucoup d'importance à l'intensification des échanges commerciaux avec les Occidentaux; ils craignent l'élargissement du Marché Commun. D'autre part, on m'a laissé entendre à Varsovie que la Conférence de sécurité pourrait ouvrir aux Polonais des perspectives d'une plus grande indépendance au sein du bloc communiste. D'ailleurs j'ai le sentiment que, contrairement à leur gouvernement, les Polonais sont beaucoup moins alignés sur Moscou qu'on se l'imagine. Nous gagnerions à multiplier les contacts - surtout touristiques - avec ce pays.

Fin de la séance: 11.50 h