

Service des questions générales
de politique économique extérieure

Berne, le 30 octobre 1975

Confidentiel

Note à l'attention de Monsieur le Directeur Jolles
Monsieur l'Ambassadeur Languetin

EE. 757.3.06 - Rs/md
Conférence sur la coopération
économique internationale (CCEI):
Arrangement entre la Suisse et
l'Autriche

Les derniers contacts que vous avez eus avec les grands pays participants à la Conférence des Vingt-Sept laissent augurer favorablement du sort de la candidature de la Suisse, mais ne permettent toutefois pas de considérer que la partie est jouée. En effet, les Autrichiens affirment bien, à un niveau élevé, qu'ils ne se font aucune illusion et que leur candidature relève de la seule tactique puisqu'elle ne vise qu'à contraindre les Suisses à accepter une certaine "présence" autrichienne dans leur délégation à la Conférence; d'autres informations, plus récentes, laissent toutefois subsister une certaine perplexité quant aux intentions réelles de l'Autriche: le Secrétaire d'Etat Veselsky qui, le 15 octobre, annonce publiquement la candidature autrichienne (précisant même que l'Autriche pourrait également représenter "d'autres pays neutres"), le dessein que l'on prête au Chancelier Kreisky de faire jouer à son pays un rôle plus en vue sur la scène internationale, notamment en proposant (la CCEI serait alors la tribune idéale) une sorte de "Plan Marshall" en faveur des pays en développement.

L'ambiguïté de la situation présente plaide en faveur d'une poursuite de notre action visant à être admis à la table des Vingt-Sept en proposant à l'Autriche un arrangement visant à l'assurer que ses intérêts ne seront pas absents de la Conférence. Sans revenir sur les avantages que présenterait une telle démarche (cf. notre note du 14 octobre), il convient de souligner qu'elle a en quelque sorte été annoncée par le Président de la Confédération au cours de sa visite à Vienne du début septembre, lorsqu'il a déclaré à ce propos: "Nous allons nous pencher sur ce problème et tenter de trouver une solution qui satisfasse l'un et l'autre de nos pays".



Les propositions soumises au Gouvernement autrichien pourraient se fonder sur les considérations suivantes:

1. Délais et genre de démarche

Il serait souhaitable qu'une entrevue ait lieu avant le 15 novembre, date fixée officiellement par la Réunion préparatoire pour la désignation des participants mais surtout date du Sommet économique occidental à l'occasion duquel cette question sera certainement débattue.

2. Les contours d'un arrangement

Un arrangement avec l'Autriche doit être envisagé en fonction d'un certain nombre de paramètres:

- ne pas donner l'impression aux autres pays que le caractère restreint de la Conférence est mis en cause,
- assurer une "présence" suffisante des intérêts autrichiens tout en ne paralysant pas la délégation suisse,
- faire en sorte que les Autrichiens ne perdent pas la face en raison de la publicité donnée à leur candidature et de l'engagement personnel du Chancelier fédéral dans cette affaire,
- /tenir compte d'un éventuel mécanisme de consultations de l'AELE/,
- tenir compte du fait que la Suisse ne sera, en tout état de cause, présente avec droit de parole que dans deux, voire même une des quatre Commissions.

3. Les types d'arrangements envisageables:

a) Système de consultation et de coordination

Un arrangement de ce type pourrait comporter trois volets:

- La Suisse et l'Autriche pourraient s'engager à se prêter à des consultations chaque fois que l'une des parties le désirerait. Ces consultations viseraient à permettre à la délégation suisse d'être parfaitement au fait de la position autrichienne afin d'en tenir compte le mieux possible au cours de la négociation.
- La Suisse pourrait en outre s'engager à coordonner ses vues, chaque fois que cela s'avérerait possible, avec celles de l'Autriche sur les divers problèmes qui seront abordés au cours de la négociation, de telle manière que la délégation suisse défende aussi souvent que possible une position commune aux deux pays. Lorsqu'une harmonisation des positions ne pourrait être obtenue, une solution pragmatique devrait être recherchée de cas en cas, selon l'importance du sujet

- 3 -

pour chacun des deux pays. Un engagement de la Suisse à cet égard devrait cependant être souple, faute de quoi il pourrait en résulter rapidement une paralysie de la Délégation suisse.

- La Suisse, enfin, s'engagerait à remettre à la délégation autrichienne des rapports écrits - à des intervalles qui seront fonction des développements des négociations ou selon un rythme convenu - sur les travaux de chacune des Commissions qu'elle y participe activement ou qu'elle n'y soit qu'observatrice. Ces rapports mentionneraient notamment les points ayant été indiqués par l'Autriche comme présentant un intérêt particulier pour elle, ainsi que la manière dont ils auraient pu être pris en considération.

b) "Strapontin" autrichien dans la délégation suisse

L'Autriche pourrait estimer que la présence de ses intérêts dans la négociation pourrait être assurée d'une manière plus évidente si un ou des représentants autrichiens assistaient au côté de délégués suisses aux délibérations des organes de travail où notre pays serait appelé à participer activement. Dans les Commissions où la Suisse n'aurait qu'un rôle d'observateur, une présence autrichienne n'apparaît guère possible du fait que le texte de la Déclaration finale prévoit que les pays ne participant pas activement à une Commission pourrait y déléguer un représentant ("a representative"). Une interprétation souple de cette disposition, qui permettrait la présence de plusieurs représentants par pays, ne peut cependant pas être exclue.

On pourrait considérer qu'un tel arrangement serait interne à la délégation suisse qui, disposant d'un siège - qu'elle devrait d'ailleurs en partie à l'Autriche dont elle aurait à défendre les intérêts - aurait toute liberté de l'occuper comme elle l'entend. La Suisse apparaissant seule, le nombre de Vingt-Sept ne serait pas remis en cause. Au demeurant, on pourrait admettre qu'il s'agirait là d'une situation analogue - bien que pas identique - à celle de la délégation des Communautés européennes.

Il n'est cependant pas certain que, réflexion faite, l'Autriche recherche une telle solution bien que l'idée en ait été évoquée primitivement par son Ministre des Affaires étrangères: on pourrait en effet concevoir que, dès lors qu'elle n'a pas de siège propre, l'Autriche pourrait préférer, pour des raisons de prestige, ne pas apparaître à la table de négociations où ses représentants seraient contraints de siéger derrière la pancarte de la Suisse, et renforcer une procédure du type de celle décrite sous (a).

c) Répartition des sièges

Une répartition des sièges pourrait prendre en considération soit uniquement les organes où la Suisse disposerait du droit de parole (Conférence principale, une ou deux Commissions) soit également les Commissions où seul un "auditeur" serait admis.

La répartition des sièges "actifs" (par exemple Commission énergétique à l'Autriche, Commission financière à la Suisse) - et éventuellement passifs si une interprétation large devrait être donnée au paragraphe 9 de la Déclaration finale - serait certes la solution qui serait le mieux à même d'éviter, comme l'a demandé le Ministre des Affaires étrangères autrichien au Président de la Confédération, "que l'un de nos deux pays ait un poids prépondérant par rapport à l'autre". Un tel arrangement poserait cependant deux problèmes importants:

- la conception globale de la négociation (concessions entre les diverses Commissions, représentation à la Conférence principale, par exemple) ne serait pas préservée;
- elle tournerait ouvertement l'une des caractéristiques principales (et l'un des points d'équilibre les plus délicats) du Dialogue: la limitation à vingt-sept participants.

4. Les chances réelles d'un arrangement

Si l'on examine les diverses possibilités à la lumière des paramètres évoqués, il apparaît que seule la solution (a) les contient tous. C'est donc à notre opinion celle que nous devrions proposer au premier chef à l'Autriche; nous pourrions envisager, si cela était nécessaire, de la compléter en offrant à l'Autriche d'être présente au côté de la Suisse dans les organes de travail au cas où cela s'avérerait réalisable (solution (b)).

Les autres pays membres de l'OCDE ne pourraient pas objecter à un arrangement du type de celui décrit sous (a), purement interne, et qui sera d'ailleurs pratiqué par la plupart des pays participants au Dialogue (Australie/Nouvelle Zélande, Suède/Norvège/Finlande). Un arrangement du type "strapontin" pourrait rencontrer des réticences de la part de certains pays de l'OCDE, la France particulièrement, non pas tellement pour ce qui les concerne directement, mais plutôt de crainte de voir ainsi remis en cause par la bande l'équilibre relatif au nombre de pays participants, point extrêmement délicat qu'il ne faut rouvrir à aucun prix.

- 5 -

Cependant, en présence de réactions semblables de la part de certains pays de l'OCDE, l'idée d'un "strapontin" ne devrait pas être abandonnée mais plutôt tenue en réserve. Au cours des semaines à venir, il est en effet fort possible que certains pays en développement membres des Vingt-Sept aient eux-mêmes recours à des arrangements semblables, auquel cas ils deviendraient possibles pour la Suisse et l'Autriche. Nous ne possédons encore, à l'heure actuelle, aucun renseignement sur les intentions de pays en développement à cet égard, ni sur les réactions qui seraient les leurs s'ils avaient connaissance d'un tel arrangement entre la Suisse et l'Autriche.

Service des questions générales
de politique économique extérieure

P.
H. Liang

Copie à : MM. Ja/R, Md, Ly, Jag, Rs

P.S.

Le DPF (M. Zwahlen), informé de l'état de nos réflexions sur la candidature suisse, nous a fait part de certaines considérations relatives à une nouvelle démarche possible de certaines ambassades et au problème du transfert de la CEE-ONU à Vienne.

Une note complémentaire sur ce point suit.