



Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Integrationsbureau

3003 Bern,
3003 Berne, le 28 octobre 1982

Département fédéral des Affaires étrangères
Département fédéral de l'Economie publique
Bureau de l'intégration

777.901 - Gi/st

Note à Monsieur le Directeur Jolles

Veillez trouver ci-joint :

1. Mon rapport de synthèse sur les conversations de Bruxelles. Ainsi que vous le constaterez, je me suis volontairement concentré, en dépit de la longueur de ce rapport, sur une appréciation générale de caractère "politique" de la situation au sein de la Communauté en ce qui concerne les trois grands thèmes des entretiens que vous avez eus (état de la Communauté, GATT, relations Suisse-CEE), en laissant dans les notes d'entretiens fournies par la Mission diverses questions d'aspect plus spécifique. Celles-ci n'ont été mentionnées expressément que lorsqu'elles servaient à illustrer mon propos.

Je me tiens à votre disposition pour discuter de ce rapport de synthèse. Au cas où celui-ci recueillerait votre approbation, je suggérerais, pour ma part, que nous n'en faisons pas une distribution trop large.

2. Notes d'entretiens de la Mission

J'ai parcouru ces diverses notes. Elles sont, d'une manière générale, de très bonne qualité et ne soulèvent, à mon sens, pas de problèmes du point de vue de leur distribution.

BUREAU DE L'INTEGRATION DFAE/DFEP

P. L. Girard
(Pierre-Louis Girard)

Annexes mentionnées

Copie avec annexes : So (à titre d'information préliminaire)
Gi

Dodis



Strictement confidentielVisite officielle du Secrétaire d'Etat Jolles auprès des Communautés européennes (Bruxelles, 21-22 octobre 1982)

1. S'il fallait caractériser en un mot l'impression qu'on retire de cette visite de deux jours auprès des Communautés européennes, ce serait certainement celui de "préoccupant", un sentiment qui ressort aussi bien des discussions relatives à l'état des Communautés elles-mêmes qu'à leur position vis-à-vis de l'extérieur. Seul élément réconfortant de ces contacts, le jugement porté de part et d'autre sur l'excellence des relations Suisse-Communautés. Mais encore convient-il ici de ne pas se leurrer. Ces relations ne pourront en effet manquer d'être à un moment ou un autre affectées - dans la mesure où elles ne le sont pas déjà en ce qui concerne, à un niveau inférieur de responsabilité, la gestion courante de nos relations bilatérales - par les problèmes qui se posent aux Communautés tant au plan interne qu'externe.
2. Il est remarquable de constater qu'aucun des nombreux entretiens qui ont pris place à Bruxelles n'a véritablement permis d'infirmer l'opinion mitigée dont il est fait état ci-dessus. Cette visite - préparée et organisée de la meilleure manière par l'Ambassadeur Jagmetti, le Ministre Zehnder et les collaborateurs de la Mission - a offert un large éventail d'entretiens aux niveaux les plus élevés de la Commission ainsi qu'à celui du Conseil des Communautés. Un dîner fort réussi à la résidence a, d'autre part, donné l'occasion d'élargir et de compléter les échanges de vues par des contacts avec plusieurs représentants permanents d'Etats membres, dont l'Ambassadeur de RFA,

pays de présidence du Conseil des CE pour le premier semestre de 1983, et une série de Directeurs généraux de la CCE (cf. programme en annexe).

Lors d'un déjeuner organisé par l'Ambassadeur Rüedi, le Secrétaire d'Etat Jolles a enfin eu l'occasion de rencontrer, en marge de sa visite, des représentants de l'industrie suisse en Belgique.

Etat de la Communauté

3. "La Communauté est confrontée à trop de décisions qui doivent être prises en même temps". Cette phrase du Secrétaire général du Conseil des CE offre un premier élément d'explication de l'état de perplexité - voire d'un certain désarroi - de nos interlocuteurs au plus haut niveau de la Commission. Certes, tant au plan interne qu'externe, les problèmes sont à la fois nombreux et sérieux. Pour ce qui est des premiers, il est évident que la solution des questions posées par l'élargissement - questions que la France a eu, tous nos interlocuteurs s'y accordent, le mérite et le courage de soulever - représente pour les Etats membres, et pour la Communauté en tant que telle, un défi dont on ne voit pas encore comment il sera surmonté avant le 1er janvier 1985 ou, plus probablement, le 1er janvier 1986, date envisagée pour l'adhésion simultanée de l'Espagne et du Portugal. Tout aussi important, sinon plus, représente dans l'esprit de nos interlocuteurs le problème du dégagement de nouvelles ressources propres pour la Communauté à Dix d'ici 1985, en l'absence desquelles une révision des politiques actuelles (à l'exception vraisemblablement de la politique agricole considérée comme intouchable) s'imposera. Enfin et bien que les remarques explicites à cet égard aient été à la fois peu nombreuses et modérées dans leur ton, il est patent que l'"expérience française", du fait du poids de cet Etat membre, représente un élément perturbateur aux plans économique et commercial communautaires d'autant plus que cette expérience s'oppose largement au modèle allemand, pays qui a constitué jusqu'ici

le second grand pilier de l'expérience entreprise par les Six, puis les Neuf et enfin les Dix.

En ce qui concerne le volet externe des relations communautaires, il a par ailleurs été intéressant de constater que si l'accord intervenu le jour précédent dans le domaine de l'acier avec les Etats-Unis était considéré comme un premier élément de désamorçage du conflit économique - et politique - qui oppose la Communauté à son partenaire d'Outre-Atlantique, il n'était pas encore à lui seul propre à fournir une base plus confiante et moins tendue aux relations CE/Etats-Unis. En fait, l'accent porté à cet égard par nos interlocuteurs était plutôt sur l'ampleur du contentieux qui subsistait, notamment en matière agricole.

4. La Commission dont on percevait encore nettement fin octobre 1980, lors de la dernière visite à Bruxelles du Secrétaire d'Etat Jolles, la force en tant qu'organe de direction collective, fait aujourd'hui tout autre impression. Cela n'a pas été une des constatations les moins préoccupantes offertes par les entretiens directs avec six de ses membres, dont le Président et trois Vice-Présidents, de voir combien le cloisonnement entre membres de la Commission était marqué et combien les prises de positions individuelles des membres de cet organe sur plusieurs grands problèmes auxquels la Communauté est confrontée, non seulement ne découlaient que de façon très ténue d'une réflexion collective, mais encore traduisaient parfois une connaissance assez superficielle de questions fondamentales qui relevaient du domaine de compétence opérationnelle d'un autre Commissaire. Paradoxalement, et ce n'est sans doute pas un des moindres résultats de la visite à Bruxelles du Secrétaire d'Etat Jolles, les entretiens successifs qui ont eu lieu avec les différents Commissaires ont dès lors contribué à sensibiliser ces derniers au fait que divers problèmes leur étaient communs.

Au manque de cohérence et de communication entre Commissaires semble de plus s'ajouter une liaison défectueuse entre certains de ces derniers et leurs collaborateurs, particulièrement ceux chargés du front extérieur. Si ceci ne fait pas nécessairement problème grave dans tous les cas, cela représente néanmoins dans un cas tel que la préparation de la Ministérielle du GATT une faiblesse institutionnelle qui, dans la mesure où elle a des effets additionnels sur une élaboration déjà suffisamment difficile de positions communautaires, réduit d'autant plus la capacité de manoeuvre de la Communauté et son rôle dans la négociation en cours.

5. Il a été enfin surprenant de noter combien le "fait communautaire" en ce qu'il contient de qualitativement supérieur par rapport aux relations économiques conventionnelles entre Etats, était peu souvent invoqué que ce soit pour expliquer une attitude défensive de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur ou justifier une politique offensive de sa part. Lorsque l'argument du poids de la Communauté dans les affaires mondiales était invoqué - et il l'a été à plusieurs reprises - celui-ci était en premier lieu avancé comme le poids constitué par l'addition d'économies individuelles représentant 35 % du commerce mondial plutôt que comme le poids d'une Communauté d'Etats liés par des objectifs et des politiques qui vont bien au-delà de la dimension proprement économique. Par rapport à il y a seulement deux ans, la dégradation du "discours communautaire" était frappante. Désabusement réel ou attitude de circonstance vis-à-vis de partenaires suisses dont on connaît fort bien dans les milieux communautaires, d'une part l'attention avec laquelle ils suivent l'évolution interne des Dix et, d'autre part, les limites qu'ils se sont fixées en ce qui concerne la nature de leurs rapports avec la Communauté, il est difficile de le dire !

Ce n'est en fait que chez le Commissaire responsable des affaires économiques et financières qu'on retrouva vraiment - décantés et replacés dans le cadre d'une analyse froide et lucide de la situation économique internationale et de la Communauté - à la fois un axe politique "européen" et l'expression d'une recherche active de formes plus élaborées et plus étroites de coopération internationale.

S'appuyant sur le cas du Système monétaire européen qui représente à ses yeux, en dépit de ses faiblesses actuelles, le garant de l'unité du marché communautaire et un des instruments les plus efficaces de justification de politiques nationales de stabilisation, et ce faisant de convergence accrue entre les Dix, le Commissaire Ortolí a tenu à en souligner le caractère pivot dans le processus d'intégration. Se félicitant de l'existence d'un "SME bis, de fait" (monnaies du SME + FS), il a de plus tenu à relever la coopération "normale, paisible et intelligente" qui caractérise les relations entre le SME et les grandes monnaies en dehors du système, une coopération qu'il souhaite vivement voir se développer par la mise en place, par les principales banques centrales occidentales, d'une masse de manoeuvre immédiatement disponible en cas de tensions ou de crises.

Réunion ministérielle du GATT

6. Nulle part les faiblesses de la Communauté auxquelles il a été fait allusion ci-dessus ne sont apparues plus patentes que dans la discussion des questions liées à la prochaine réunion ministérielle du GATT, questions qui, du point de vue suisse, devaient être au centre des entretiens de Bruxelles. A cet égard, l'espoir initial du côté suisse de "convaincre - au moins très partiellement - en expliquant" a, pour une large part, dû se réduire à "expliquer en espérant être compris" !

Un argument avancé à diverses reprises par nos interlocuteurs pour justifier le manque de stratégie de la Communauté et un certain vacuum au niveau le plus élevé de la Commission, à moins d'un mois avant l'ouverture de la Ministérielle du GATT, à savoir la nécessité qu'il y avait à se concentrer sur la solution immédiate du conflit acier avec les Etats-Unis, mérite certainement d'être pris en compte. Il a d'ailleurs été souligné - ce qui n'a pas été contesté du côté suisse - que l'arrangement obtenu créait lui-même une base politique plus favorable à une discussion entre la Communauté et les Etats-Unis sur les thèmes soumis à la Ministérielle GATT. Par ailleurs, nos interlocuteurs (notamment Thorn et Davignon) ont expressément déclaré vouloir de leur côté prendre immédiatement les mesures nécessaires au niveau de la Commission afin que celle-ci soit à même de combler dans les meilleurs délais le retard qu'elle a été amenée à prendre dans la préparation de la réunion de Genève. De plus, le Président Thorn a donné son accord de principe à la proposition qui lui a été faite par le Secrétaire d'Etat Jolles de convoquer à nouveau - mais cette fois-ci à haut niveau - le "Groupe des 18" avant la Ministérielle.

7. Cela étant, il n'en reste pas moins qu'à ce stade les ambitions de la Communauté - telles qu'elles se font jour au niveau de la Commission - restent très limitées. Quels que soient les points de substance en discussion en ce qui concerne la Ministérielle du GATT (sauvegarde, volet Nord/Sud, règlement des différends, notamment), on retire l'impression dominante d'une Commission convaincue d'être, dans le cadre GATT, engagée dans une lutte inégale avec ses partenaires commerciaux et anxieuse - même au prix d'un "non event" à Genève qui s'accompagnerait de conséquences dommageables pour un système commercial international ouvert - de conserver sa plus grande liberté d'action afin de régler bilatéralement et sectoriellement, en jouant de son poids économique et commercial et au mieux de ce qu'elle

croit être ses intérêts, les problèmes auxquels elle se trouve déjà et pourrait encore se trouver confrontée.

On ne peut, à cet égard, manquer d'être frappé à Bruxelles par l'ampleur du "syndrome américain" qui se résumerait ainsi : "nous pouvons être aussi forts, aussi agressifs et aussi arbitraires qu'eux... et nous allons le montrer !" (que ceci s'entende vis-à-vis des Etats-Unis, du Japon ou des PVD). Dans ce sens, et indépendamment de la possibilité qu'aura la Communauté de surmonter ses propres conflits internes en relation avec la Ministérielle GATT, une modification de son attitude qui laisse espérer un accord d'une certaine substance à Genève en novembre prochain (et ce faisant une acceptation par la Communauté de sa responsabilité dans la consolidation du système du GATT) semble liée à la fois à une plus grande flexibilité dans la position américaine et à une pression constante, au plus haut niveau, des pays tiers européens sur Bruxelles et les capitales des Etats membres.

C'est précisément à cette dernière fin qu'a été, entre autres, utilisée du côté suisse la visite officielle auprès des CE. Etant le fait d'un pays ayant une position propre bien définie, peu suspect d'alignement sur notre partenaire d'Outre-Atlantique et intervenant, d'autre part, immédiatement après la mission du Secrétaire d'Etat Jolles aux Etats-Unis, elle a été particulièrement appréciée ainsi qu'en témoigne le nombre élevé de membres de la Commission avec lesquels des entretiens ont eu lieu. Elle a par ailleurs contribué à clarifier le rôle que la Suisse entend pour sa part faire jouer au concept de "graduation" dans le volet Nord/Sud de la Ministérielle GATT - clarifications qui ont été généralement bien reçues - et, nous voulons l'espérer, à stimuler le processus de réflexion chez divers de nos interlocuteurs.

Relations Suisse-Communauté

8. Les relations entre la Suisse et la Communauté sont considérées de part et d'autre comme satisfaisantes. La mention par le Vice-Président Haferkamp du contentieux entre la Suisse et la Communauté en matière de gaz d'échappement, de redevances routières et de raisins de table - mention qui a provoqué les réponses appropriées de la part du Secrétaire d'Etat Jolles - l'a été sans insistance particulière et essentiellement sous forme de "Pflichtübung" de la part du Commissaire en charge des relations extérieures. Son désintérêt de circonstance évident à quitter le niveau des considérations générales, de même que le déplaisir qu'on a pu percevoir de la part de ses collaborateurs présents à l'entretien quant à une attitude jugée par eux vraisemblablement trop peu ferme vis-à-vis de la Suisse doivent toutefois inciter à une certaine prudence de notre part. Ainsi que l'a montré le cas récent des raisins de table, un contentieux d'importance matérielle mineure peut facilement et rapidement dérapier, dans le cadre communautaire actuel, pour prendre des dimensions politiques sans doute exagérées mais non moins dommageables au climat de nos relations courantes avec les Communautés.

9. Le rappel par le Secrétaire d'Etat Jolles que si la Suisse n'envisageait aucune modification du concept fondamental qui sous-tend ses relations avec la Communauté, elle considérerait néanmoins celles-ci comme aptes à un perfectionnement et à un développement, aussi bien dans le domaine relevant directement du libre-échange que de la deuxième génération, est resté sans écho majeur de la part de nos partenaires. Il est vrai qu'interpellé directement sur l'opportunité d'explorer de nouvelles avenues en matière de coopération dans le domaine de la science et de la recherche (établissement d'une relation à définir entre programmes publics de recherche menés de part et d'autre), le Vice-Président Davignon a toutefois marqué sa disponibilité de principe à approfondir la question (tout en

laissant aussi transparaître un vif intérêt du côté de la Communauté pour certains programmes menés actuellement en Suisse par l'industrie privée du secteur pharmaceutique et chimique).

La remarque faite dans un autre contexte par le Commissaire Narjes, selon laquelle la Suisse aspirerait, selon lui, à un "up grading" de ses relations avec la Communauté alors même que celle-ci est en train de subir un processus de "down grading" prend ici aussi toute sa valeur en tant qu'élément d'explication de l'attitude communautaire.

En tout état de cause, le côté suisse a tenu, tout au long des divers entretiens, à souligner que la Suisse entendait demeurer pour la Communauté un partenaire dynamique et ouvert à de nouvelles formes de coopération pragmatiques, dans la ligne de ce qui s'est fait jusqu'ici, dans tous les cas où un intérêt réciproque pourrait être identifié.

Il a également été indiqué de manière claire que la Suisse considérerait que les relations de libre-échange qu'elle entretenait avec la Communauté étaient d'un caractère spécifique et qu'elle ne saurait se satisfaire - en relation notamment avec les développements au sein des Communautés visant au renforcement du marché intérieur - d'un traitement de même nature que celui offert à des Etats tiers avec lesquels la Communauté n'a ni de relations de libre-échange, ni une interdépendance économique aussi étroite. Elle entend dès lors veiller de manière particulièrement attentive à une application stricte par la Communauté des Accords de libre-échange.

* * *

10. La visite officielle effectuée les 21/22 octobre à Bruxelles, motivée par l'opportunité d'échanges de vues approfondis avec toute une série de membres de la Commission des CE, ainsi que par la nécessité de poursuivre

l'action menée sur plusieurs fronts en prévision de la Ministérielle du GATT de fin novembre, s'est révélée à la fois plus décevante et plus justifiée que prévu initialement. Plus décevante car elle a fait apparaître une Communauté plus incertaine, plus divisée et moins ouverte à la recherche de solutions négociées multilatéralement qu'on s'y attendait. Plus justifiée, car elle a - outre les éléments d'appréciation importants qu'elle a donné l'occasion de recueillir - permis aussi de rappeler et de faire valoir au début de ce qui pourrait constituer une période particulièrement tendue dans les relations commerciales internationales, la place et la politique de la Suisse dans ses relations avec la Communauté et dans un contexte multilatéral plus large.

Cette visite a également mis en évidence l'opportunité d'une invitation, dans un délai pas trop éloigné, au Vice-Président Haferkamp à venir en visite officielle en Suisse ainsi que, le cas échéant, au Vice-Président Ortoli, dont on a eu l'occasion de relever plus haut la position originale au sein du collège des Commissaires.

./.

Annexe mentionnée

Berne, le 26 octobre 1982
Gi/st