

Confidentiel.

La politique de neutralité de la Suisse sur le plan économique.

Commerce Ouest-Est.

On se souvient qu'en décembre 1950, puis en cours d'année, le Conseil fédéral a pris divers arrêtés rétablissant le contrôle à l'exportation (notamment l'arrêté concernant la surveillance des exportations de marchandises indispensables, du 18 juin 1951). En application de ces mesures, certains produits suisses ne peuvent plus être exportés librement vers les pays de l'Europe orientale.

On a voulu discerner dans les décisions du Conseil fédéral l'effet de pressions subies de la part des puissances occidentales et des actes contraires à la politique de neutralité.

Pour discuter valablement de ce problème, il importe, de prime abord, de considérer la situation telle qu'elle se présente à la Suisse au point de vue économique. On verra que le volume des échanges avec les pays de l'Est, déjà faible en 1948, s'est encore amenuisé et ne représente plus, actuellement, que le 5,4 % de nos importations et le 8 % de nos exportations totales. Les importations en provenance des pays non-communistes couvrent donc les 94,5 % de nos besoins, les exportations les 92 % de nos livraisons vers l'étranger.

Or, si d'un côté, les pays du bloc oriental n'offrent à la Suisse que des produits qui ne revêtent pour elle qu'un intérêt restreint - quantitativement du moins puisque le charbon polonais et les produits préfabriqués tchécoslovaques figurent dans le 5,4 % cité plus haut - ces mêmes états nous demandent de plus en plus presque exclusivement des biens d'équipement et des produits importants pour l'armement. De l'autre côté, les pays du groupe occidental livrent pour ainsi dire tous les produits semifabriqués et les matières premières nécessaires aux industries et à la consommation suisse. Ils commandent en outre auprès de la Suisse des biens d'équipement et des produits manufacturés qui restent dans le cadre des exportations normales.

Néanmoins, les tentatives entreprises par les puissances occidentales pour amener la Suisse à empêcher d'exporter vers les pays de l'Est des produits d'intérêt stratégique, c'est-à-dire pour l'associer à leurs mesures gravement discriminatoires, se sont heurtées, on le sait, à une fin de non-recevoir catégorique. L'attitude du Conseil fédéral, découlant de la politique de neutralité, allait de soi puisqu'aussi bien celle-ci, liée au principe de l'universalité, interdit à la Suisse de participer, sous quelle que forme que ce soit, à des mesures de blocus économique. Ce principe trouve également son affirmation dans les conditions mises par la Suisse à sa collaboration à l'OECE.

La position particulière de la Suisse dans le concert des nations assigne toutefois à notre pays l'obligation de pratiquer à l'égard de tous les états une politique économique correcte et



conséquence, faute de quoi ces états pourraient en venir à mettre en doute sa volonté de demeurer, quoi qu'il advienne, un pays véritablement neutre. Or, en vertu de cette règle de confiance, le Conseil fédéral ne pouvait rester indifférent à l'égard d'exportations, vers les pays de l'Est, de produits fabriqués au moyen de matières importées des pays occidentaux et susceptibles de servir à des fins militaires dirigées contre ces mêmes états. Pas plus qu'il ne saurait permettre aux industries suisses de fournir librement aux pays de l'Ouest des produits confectionnés moyennant des matières premières obtenues de l'Europe orientale et qui trouveraient leur utilisation dans la défense militaire de l'Ouest. Il est du reste loisible à tout pays fournisseur de subordonner l'exportation de produits rares à la condition de la non-réexportation.

C'est ainsi que le gouvernement suisse en est arrivé à la formule de "bilan stratégique", voire au régime de contre-prestations de valeur égale ou encore à celui du "courant normal", toutes formules qui nous sont devenues familières durant la guerre de 1939 à 1945. Ceci équivaut à dire que notre commerce avec les pays de l'Est se poursuit, mais sous l'empire du "do ut des" et en tenant compte de la structure traditionnelle des exportations pratiquées vers ces pays au cours des années qui ont précédé l'effort de réarmement. Ces principes s'appliquent aussi bien à l'endroit des puissances occidentales qu'à celui des états du bloc oriental. C'est, en effet, dans ce cadre d'universalité et de correction internationale que la Suisse organise ses échanges commerciaux avec tous les pays du monde.

Dès lors, en instituant, de manière autonome et selon des critères suisses, le contrôle à l'exportation, le Conseil fédéral s'est pourvu de l'instrument qui lui était nécessaire pour rendre efficace la politique qu'en toute conscience il juge appropriée aux circonstances du moment. Par ce régime de contrôle, le gouvernement suisse veille à l'observation de cette politique dans les deux directions. Les mesures qu'il a prises lui servent donc à préserver le pays de griefs qui nuiraient à sa réputation internationale et, partant, à la confiance dont la Suisse doit bénéficier auprès des autres états pour que soient respectées, en toutes circonstances, sa neutralité et son indépendance. Elles répondent, au demeurant, aux exigences de l'approvisionnement du pays dans la conjoncture troublée actuelle et ne procèdent d'aucun autre mobile politique que celui de la correction internationale.

- 3 -

Coopération économique européenne.

Certains milieux s'en prennent à la coopération économique européenne et identifient l'OECE au plan Marshall, pour prétendre qu'en ayant "adhéré" à ce plan la Suisse a sacrifié la neutralité.

Qu'en est-il? - La Suisse est signataire de la Convention de coopération économique européenne du 16 avril 1948. Elle est donc membre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) instituée par cette convention (article 1).

Or, il faut distinguer l'OECE de l'aide américaine accordée à certains pays européens sous le nom de plan Marshall (réponse du Conseil fédéral à la question Miville de la session d'été 1951, ci-jointe). L'OECE est une organisation européenne. Les Etats-Unis et le Canada en sont seulement membres associés, à des fins informatives, sans droit de vote, et leur présence aux débats doit être agréée par décision unanime des délégations européennes. Ses objectifs sont uniquement économiques. Elle déploie son activité en dehors et indépendamment de toute alliance politique que des Etats membres auraient pu conclure entre eux ou avec d'autres puissances (Conseil de l'Europe, Pacte de l'Atlantique).

La Suisse ne bénéficie sous aucune forme de l'aide américaine - qui est une assistance exclusivement économique - octroyée à d'autres pays participants. Elle est absolument non intéressée au Plan Marshall.

En signant la Convention, la Suisse avait du reste mis à sa participation les trois conditions suivantes:

- 1) Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.
- 2) Les résolutions de la conférence, qui affecteraient l'économie suisse, ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
- 3) La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la conférence, et d'en conclure de nouveaux.

L'OECE a respecté jusqu'ici ces conditions et elle reconnaît la position spéciale de notre pays au sein de la coopération économique européenne. Il en va de même avec les Etats-Unis avec lesquels la Suisse n'a pas signé d'accord bilatéral en relation avec le plan Marshall. Le Conseil fédéral n'entretient aucun

- 4 -

rapport avec l'administration américaine du plan Marshall (ECA) qui n'a pas accrédité de mission en Suisse. La deuxième des trois conditions sus-mentionnées a d'ailleurs été sanctionnée par l'insertion, dans l'article 14 de la Convention, d'une phrase, dite "clause suisse", qui reconnaît à tout pays la faculté de se déclarer non intéressé à une question (abstention ou réserve sur un point déterminé); la décision n'est alors pas applicable à ce pays. La Suisse a usé déjà de ce droit et elle en userait sans autre dans toute question qui serait de nature à préjudicier à sa politique de neutralité. L'activité de l'OECE repose au demeurant sur la règle de l'unanimité. Tout membre peut faire obstacle à une décision en opposant son veto. L'OECE conserve, en d'autres termes, la primauté aux intérêts nationaux et oeuvre donc dans le respect de l'autonomie de ses membres. De la sorte, elle offre à la Suisse toutes les garanties requises par la sauvegarde de la neutralité et de l'indépendance. C'est ainsi que notre pays, bien qu'essentiellement tributaire de l'économie européenne, s'est toujours déclaré et continuera de se déclarer opposé aux tentatives qui seraient entreprises sous l'égide de l'OECE pour intégrer les économies nationales au gré d'un système qui ne ménagerait pas son autonomie et sa liberté d'action, conformément à la troisième des conditions qu'elle a posée initialement.

L'Union européenne de paiements (UEP) n'est pas une organisation. Elle n'est qu'un instrument technique servant à faciliter le règlement des paiements entre les pays membres de l'OECE. Elle ne comporte donc pas la moindre obligation politique de la part de ces pays. Les crédits que ceux-ci accordent à l'UEP ou qu'ils reçoivent de l'UEP dans les limites de leur quota n'affectent en aucune façon leur indépendance réciproque.

L'UEP, par ailleurs, ne favorise d'aucune manière spéciale les achats de marchandises qui serviraient indirectement la défense des pays membres puisqu'elle n'est qu'un simple mécanisme de paiements multilatéraux. Ces transactions s'effectueraient tout autant sans l'UEP, mais dans le cadre bilatéral. Au demeurant les quotas assignés aux pays membres ont été établis sur la base des mouvements commerciaux de 1949, soit à une époque où l'effort de réarmement n'était pas encore amorcé.

La participation de la Suisse à l'OECE ne met donc pas en jeu la politique de la neutralité puisqu'il s'agit-là d'une organisation économique. Il en serait autrement, il est vrai, dès l'instant où l'OECE serait détournée de son but. Or, jusqu'ici, tel n'a pas été le cas. L'OECE a toujours réussi à exclure de ses activités les questions de réarmement, et cela par la volonté commune des pays membres, conscients que l'organisation se desservirait elle-même et cesserait d'exister comme telle le jour où elle

- 5 -

étendrait son action au domaine politique. L'aide militaire étrangère allouée à ceux de ses membres qui sont signataires du Pacte de l'Atlantique est du ressort de la "North Atlantic treaty organisation" (NATO). Cette organisation politico-militaire ne dispose d'aucun droit de regard auprès de l'OECE. Celle-ci étudie en revanche les conséquences économiques du réarmement. Elle examine de quelle manière les échanges commerciaux traditionnels peuvent être maintenus en dépit des charges financières accrues qui résultent, dans chaque pays, du renforcement de la défense nationale (déclaration de l'OECE du 29 août 1951, visant à l'accroissement de la production européenne). La Suisse elle-même a tout intérêt à ce que ces incidences économiques soient examinées au sein d'une organisation dans laquelle elle jouit de la compréhensive estime des autres membres, et dans laquelle elle est effectivement à même de défendre, sans abandon, de la politique de neutralité ni de l'indépendance, ses intérêts légitimes.

Conjoncture économique actuelle (déclaration de l'OECE du 29.8.1951).

Certains journaux ont commenté et défini de manière équivoque la déclaration commune adoptée par les gouvernements membres de l'OECE le 29 août 1951. Ces gouvernements ont convenu que l'objectif général de leur politique sera d'accroître de 25 % dans les cinq prochaines années la production globale de l'Europe. Il n'est aucunement question dans cette résolution d'aligner les gains économiques réalisés depuis la guerre et les nouveaux programmes de réarmements qui intéressent la plupart des états membres. La déclaration constate, tout en reconnaissant que les conditions peuvent varier entre les pays, que seule une importante augmentation de la production, obtenue au moyen d'une action individuelle et d'efforts combinés, permettra aux pays participants de faire face, sans atteinte au niveau de la vie des populations, à la menace d'inflation qu'ont fait naître les exigences de la défense, que celle-ci soit collective ou individuelle. Elle ne sanctionne aucun programme de réarmement et ce dernier n'y figure pas non plus comme objectif, mais comme simple donnée de fait. Les gouvernements membres ont avant tout tenu à manifester publiquement leur intention d'aborder les problèmes économiques de l'heure au sein de l'organisation non politique et européenne qu'est l'OECE. Cette déclaration respecte entièrement les conditions que la Suisse a mises à sa participation à l'OECE et ne comporte aucun engagement politique de la part des pays membres.

Le Conseil fédéral l'a approuvée parce qu'elle confiait précisément à l'OECE l'examen de questions dont pourraient dési-

- 6 -

rer se saisir des organisations internationales politiques (Conseil de l'Europe) ou politico-militaires (NATO) dont notre pays se trouve absent et dans lesquelles il n'aurait pas l'occasion de défendre ses intérêts vitaux.

Les pays intéressés à l'aide militaire du NATO sont nécessairement amenés à rechercher un point d'équilibre entre leurs nouveaux efforts militaires et leurs besoins économiques. Le Conseil fédéral suit avec attention les mesures qu'ils prennent à cet égard et veille par tous ses moyens, dans une vigilance sans défaut, que ces deux sphères d'intérêt restent distantes l'une de l'autre au sein de l'OECE et que cette organisation ne soit pas entraînée sur une voie qui s'écarterait de ses objectifs initiaux, essentiellement économiques.

Intégration européenne.

Si la coopération économique a fait ses preuves, il n'en reste pas moins que, sous l'empire des exigences accrues de la défense contre la menace communiste, les appels en vue d'un resserrement des économies européennes se sont faits plus pressants. Dans l'esprit de ceux qui veulent une Europe forte, la coopération ne suffit plus. La réalisation d'un marché européen unique, à instituer progressivement par secteur, apparaît sans cesse davantage comme le seul moyen d'enrayer l'inflation tout en réarmant pour conserver au continent sa force de résistance.

Le plan Schuman du charbon et de l'acier peut être considéré comme la première manifestation concrète d'un mouvement d'intégration visant à se substituer au système de la coopération en sollicitant des pays un abandon partiel de leur souveraineté dans des secteurs toujours plus nombreux (plan Pflimlin pour l'agriculture, projet Bonnefous pour les transports, pool européen de l'électricité, etc.), sous le prétexte que la coopération, limitée dans ses possibilités d'action, serait devenue insuffisante à maintenir la force de résistance économique de l'Europe.

Il est inutile de dire que les tendances dirigistes qui se dégagent de telles initiatives resteront éloignées des nôtres qui s'inspirent avant tout, d'une position internationale particulière et des données spéciales de notre économie, libérale et viable uniquement dans un régime d'autonomie. Dans la lutte qui s'est engagée entre la coopération et l'intégration et à laquelle notre pays est forcément mêlé, il est à prévoir que la Suisse défendra ses intérêts à l'égard du plan Schuman - et des autres s'ils voient le jour - par la voie bilatérale, tout en donnant la préférence, sur le plan multilatéral européen, à la tendance qui serait plutôt celle de l'OECE et la nôtre et qui chercherait à organiser les relations économiques entre les pays européens, dans les circonstances actuelles, sur la base d'un système sauvegardant l'indépendance nationale.