

La Suisse universaliste, partenaire d'une Europe dynamique

Autor(en): **Languetin, Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **30 (1972)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136908>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Suisse universaliste, partenaire d'une Europe dynamique*

Pierre Languetin

délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux,
ambassadeur, Berne

Les discussions sur la participation de la Suisse à l'intégration européenne ont paru, pendant près de dix ans, n'avoir plus guère qu'un caractère académique. Depuis l'adhésion de notre pays à l'AELE, décidée en 1960, toutes les tentatives d'élargir l'intégration européenne avaient échoué. La défense d'intérêts nationaux et les conceptions politiques divergentes des pays participants semblaient l'emporter sur la nécessité d'un rapprochement, sur l'urgence d'une mise en commun des ressources et sur l'impératif d'une gestion solidaire des intérêts de l'Europe.

Avec un peu de recul, il est certain que la stagnation n'était qu'apparente; les forces qui avaient déclenché le mouvement européen étaient à l'œuvre et faisaient progresser dans les faits et dans les esprits l'intégration envisagée dès 1950 déjà. D'une part, les Communautés européennes fondées en 1953 et en 1957 s'affermisaient, leur contour se précisait et leurs objectifs se transformaient en réalisations. D'autre part, l'Association européenne de libre-échange s'imposait comme une réalité tangible malgré le scepticisme qui en avait entouré la création. Que ces deux institutions parallèles fussent devenues, selon la formule de Robert Schuman, des réalisations de fait, des données nouvelles — mais non pas immuables — de l'Europe en construction, des éléments considérés comme irréversibles, voilà qui devint évident lors de la conférence au sommet des chefs d'Etats et de gouvernements des six pays du Marché commun en décembre 1969 à La Haye. L'élargissement des Communautés y fut envisagé selon deux méthodes, l'adhésion pure et simple des pays candidats: le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et l'Irlande et l'établissement de liens particuliers avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion: l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Portugal, la Suède et la Suisse. En particulier, la réalité de l'AELE n'a cessé depuis lors d'inspirer la recherche d'une solution pour les pays non candidats puisque l'objectif accepté de toute part en Europe est d'éviter que l'élargissement des Communautés ne soit la cause de la réintroduction de barrières commerciales entre les pays de l'AELE.

La perspective d'entrer prochainement en négociations¹ avec la Communauté économique européenne, pour établir avec celle-ci des liens particuliers, pose à nouveau à la Suisse le dilemme: tradition universaliste ou vocation européenne? Certes, la Suisse se conformera aux obligations internationales qu'elle a contractées, notamment à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui fixe les conditions à remplir pour qu'une union douanière ou une zone de libre-échange soit acceptable par les parties contractantes. Mais cela ne résoud pas en soi le dilemme qui se pose à notre pays. Pour y voir plus clair, il faut examiner ce que signifie d'une part son *universalisme* et d'autre part son *engagement européen*.

* Conférence prononcée à l'occasion de l'ouverture des cours de l'Ecole des hautes études commerciales de l'Université de Lausanne, le 25 octobre 1971.

¹ Les négociations entre la Suisse et les Communautés ont formellement débuté le 3 décembre 1971.

L'universalisme de la Suisse s'appuie sur une activité économique répartie dans le monde entier et sur une volonté d'ouverture politique qui est dans la ligne d'une politique de neutralité, d'équité et d'objectivité.

Les pays non européens absorbent quelque 40 % de nos exportations et nous livrent le quart de nos importations de marchandises. Mais il y a plus. Compte tenu des transactions invisibles et des revenus de capitaux, les pays non européens nous permettent d'équilibrer — et au-delà — le déficit de notre balance des paiements courants avec l'Europe. En d'autres termes, nos échanges de biens et de services avec le reste du monde nous donnent le moyen d'acquitter une large part de nos approvisionnements en Europe, de couvrir le déficit de nos paiements courants avec le continent — pour 1970 ce déficit est estimé à plus de 5 milliards de francs — et encore de réaliser, comme cela est le cas habituellement, un excédent de la balance des revenus sans lequel nous ne pourrions avoir une exportation nette de capitaux. Du même coup, on peut affirmer que ce sont, pour une large part, nos échanges avec les pays non européens qui nous ont amenés à être l'un des premiers pays du monde pour les investissements à l'étranger, ce qui a fourni à nos entreprises des moyens substantiels de s'étendre et de se fortifier et, par là, de contribuer à l'accroissement du bien-être national. Il va sans dire, dans ces conditions, qu'un repli de notre pays sur l'Europe ne pourrait s'opérer sans une transformation profonde des courants d'échange et de la structure de notre production. Il est difficile d'imaginer comment, dans le seul cadre européen, la Suisse pourrait gagner les milliards qui lui sont nécessaires pour parvenir à un équilibre — et à plus forte raison à un excédent — de sa balance des revenus.

L'affirmation selon laquelle la prospérité de notre pays est largement dépendante de nos relations économiques en dehors de l'Europe est souvent considérée comme une banalité, la détermination de les sauvegarder comme manquant d'originalité et d'imagination. En réalité, de telles déclarations sont le reflet d'une politique gouvernementale qui, pour être constante, n'en est pas moins conforme aux intérêts permanents de notre économie. C'est ainsi notamment que s'éclairent les raisons profondes de l'inquiétude du Conseil fédéral devant la crise monétaire et les mesures prises par notre principal client et fournisseur d'outre-mer : les Etats-Unis. C'est aussi ce qui justifie — en partie tout au moins — les mesures que le Conseil fédéral a proposées en faveur des pays en développement. En nous achetant considérablement plus qu'ils nous vendent (quatre milliards et demi en 1970 contre deux milliards et demi de francs suisses), les pays en développement contribuent à résorber notre déficit en Europe.

Déjà des voix s'élèvent chez nous pour exprimer la crainte que notre participation à l'Europe ne porte préjudice à nos importations en provenance des pays en développement. On allègue en particulier le risque que les préférences générales ne soient ainsi d'emblée vidées de substance. Ces préoccupations ne sont pas nouvelles pour les autorités fédérales qui en tiennent compte dans la recherche d'une solution européenne, mais elles illustrent de manière pertinente la nécessité pour notre pays de ne pas perdre de vue sa tradition universaliste.

Cette tradition a de plus un fondement politique, lié très directement à la neutralité de notre pays. C'est avec tous les pays du monde que la Suisse a établi des relations diplomatiques, mises à part les difficultés que présente le cas de certains pays divisés. C'est dans tous les pays du monde que notre pays d'efforce d'être présent, d'apporter partout où cela est nécessaire un peu de l'aide que réclament la misère, la faim, la maladie, la détresse.

Face à l'Europe en formation, beaucoup pourraient être tentés d'oublier ou de minimiser l'importance pour notre pays du caractère universaliste de sa position et de sa politique. Comme cela a été souvent répété, la Suisse entretient avec l'Europe des relations intenses et multiples. Il existe au niveau des entreprises et des particuliers une imbrication très poussée et, à celui des gouvernements, des habitudes de coopération qui remontent loin dans le passé et qui se sont singulièrement affermies depuis la création de l'OECE en 1948. Bien que l'on voie à toute heure s'envoler des hommes d'affaires et des touristes vers toutes les parties du monde, la proximité géographique et la cohésion qui en résulte jouent un rôle important dans la détermination de notre politique européenne. Il n'est pas jusqu'aux objectifs politiques des Communautés européennes qui ne recueillent notre compréhension et notre sympathie.

S'il n'est dès lors pas surprenant que, dans une conception d'ensemble de l'Europe, la Suisse ait plusieurs fois tenté d'opérer un rapprochement avec les Communautés européennes, il faut cependant souligner que, à chaque occasion, elle a été attentive au maintien de ses relations avec les pays tiers et elle a toujours réservé sa liberté de conclure elle-même des accords avec eux.

Je m'abstiendrai d'exposer par le détail les raisons pour lesquelles *le Conseil fédéral a estimé qu'une adhésion aux Communautés européennes n'était pas possible*. Il l'a fait à de nombreuses reprises et tout récemment dans son rapport sur « L'évolution de l'intégration européenne et la position de la Suisse »¹. Qu'il me suffise de rappeler que les considérations universalistes, en particulier le maintien de notre autonomie à l'égard des pays tiers, ont été d'un poids prédominant. La politique de neutralité n'est jugée compatible ni avec l'acceptation des finalités politiques que se sont assignées les membres du Marché commun ni avec l'ampleur des transferts de souveraineté en faveur d'un pouvoir central que l'adhésion implique.

L'établissement de liens particuliers — notion nouvelle — *entre les Communautés et les pays européens non candidats* pose des problèmes fort complexes. Les difficultés d'un rapprochement ont été considérables dès le début. En effet, les membres fondateurs des Communautés attachaient beaucoup de prix à ne pas affaiblir les principes qu'ils venaient d'adopter, et ils étaient soucieux de ne pas compromettre les chances de réussite de la grande expérience qu'ils tentaient. Une grande zone de libre-échange comme celle qui avait été envisagée de 1956 à 1958 risquait d'étouffer dans l'œuf les Communautés naissantes. A cette époque d'ailleurs, les conceptions politiques des pays européens, singulièrement celles du Royaume-Uni et de la France, étaient encore trop différentes les unes des autres pour qu'un rapprochement soit possible. La formule envisagée en 1961-1962 et en 1967 comportant l'adhésion des uns et l'association des autres selon les règles du Traité de Rome menaçait également de conduire les Communautés en création dans une impasse. En décembre 1969 enfin, les obstacles politiques à un rapprochement paraissant levés, les Communautés européennes acceptaient, à la conférence au sommet de La Haye, ainsi que je l'ai indiqué précédemment, d'envisager l'admission de nouveaux membres et d'établir des liens particuliers avec les non-candidats. Cette décision, qui répondait au souhait de la Suisse, et dont l'importance a été immédiatement reconnue, réalisait une synthèse très ingénieuse. Elle donnait en effet aux pays qui étaient en mesure d'accepter toutes les obligations des membres et qui en revendi-

¹ Annexe au 83^e Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures de défense économique envers l'étranger du 11 août 1971.

quaient tous les droits la possibilité de se joindre aux Communautés existantes. Leur nombre relativement limité évitait une extension par trop soudaine du nombre des Etats membres et permettait d'espérer que les possibilités de fonctionnement et de développement des Communautés demeurerait intactes. Par ailleurs, la formule des liens particuliers donnait une chance aux pays non candidats à l'adhésion de contribuer eux aussi à l'œuvre européenne sans que pour autant les Communautés aient à craindre la paralysie ou une réduction de leur efficacité.

A partir de cette conception synthétique et de cette distinction entre candidats et non-candidats, il a été possible, notamment au cours des discussions exploratoires qui ont débuté à la fin de 1970 entre la Communauté européenne et les pays non candidats, de dégager une conception que je puis ainsi résumer: *un accord classique, un contenu moderne. Accord classique* sur le modèle de ceux, innombrables, qui sont conclus entre Etats souverains, instituant entre eux des droits et des obligations et prévoyant les dispositions d'application nécessaires. *Contenu moderne*, adapté à l'objectif d'un grand marché européen et tenant compte des tâches de plus en plus considérables qui vont incomber à la coopération européenne.

Etant donné que les négociations proprement dites n'ont pas encore commencé entre les Communautés et les pays non candidats¹ et que l'on ne se trouve actuellement qu'au stade de l'élaboration d'un mandat de négociation par le Conseil des ministres des Communautés à l'intention de la Commission européenne, il est prématuré d'indiquer les éléments précis des solutions qui seront retenues. Toutefois, *les grandes lignes* en ont déjà été agréées *qui correspondent à la logique de la situation*.

Le travail de décantation qui s'est opéré au cours de ces derniers mois a permis tout d'abord de *rectifier une conception* qui a inspiré longtemps la recherche d'un règlement entre les pays neutres et les Communautés. Il paraissait en effet admis que toute solution devait reposer sur l'acceptation du Traité de Rome, quitte à y apporter un certain nombre de retouches et à formuler des réserves soit pour sauvegarder la neutralité, soit pour tenir compte de certaines situations économiques. Il semblait naturel, du point de vue méthodologique, de prendre précisément pour hypothèse l'application du Traité de Rome et de déterminer les points sur lesquels cette application se heurtait à certains obstacles ou soulevait des difficultés particulières. Cette méthode conduisait à un monde de complications. Elle présupposait que l'Etat neutre participerait sur un pied d'égalité aux décisions communautaires mais que, dans un certain nombre de cas, d'ailleurs importants, qui seraient fixés d'avance ou dont il serait juge, il pourrait se soustraire aux décisions. Un tel système aurait abouti à des situations cahotiques, sans parler des difficultés et des retards qu'il aurait provoqués. On imagine mal, par exemple, comment les Communautés auraient pu appliquer un tarif extérieur commun ou faire fonctionner la politique agricole commune avec de telles réserves.

Les conditions fixées à la conférence de La Haye pour les pays qui désirent adhérer aux Communautés ont contribué à clarifier a contrario la position des pays non candidats. Les futurs membres doivent en effet accepter non seulement les traités qui sont à la base des Communautés et toutes les décisions d'application (elles se chiffrent par milliers) mais encore les grandes options de développement pour l'avenir, ainsi que les finalités politiques. C'est à ces conditions seulement qu'ils deviendront des membres et qu'ils en acquerront les droits. Vu leurs réserves, les non-candidats n'ont guère de chance d'obtenir les droits des membres. Il n'est dès lors pas possible d'exiger d'eux qu'ils assument les obligations du Traité de Rome.

¹ cf. note à la page 77.

Les dispositions particulières du Traité de Rome ne pouvant, pour les raisons que j'ai indiquées, constituer la base d'une solution, on s'est acheminé vers l'idée d'un *accord sui generis*. Il fallait dès lors *repenser le problème et reconsidérer la réalité dans son ensemble*.

Cette réalité, en ce qui concerne la Suisse, c'est non seulement, comme on l'a souvent relevé, l'intensité et la multiplicité de ses relations de toute nature avec les Communautés. Ce sont aussi les nombreux liens contractuels qui unissent déjà notre pays aux pays membres de la Communauté ou aux Communautés elles-mêmes. Je n'en citerai que quelques-uns. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ainsi que les nombreuses décisions prises au sein du GATT portent sur toute une série de dispositions importantes dans les relations commerciales. Le code de la libération des opérations invisibles courantes et le code de la libération des mouvements de capitaux adoptés sous l'égide de l'OCDE régissent les transactions non commerciales entre les Communautés et la Suisse. Des accords bilatéraux avec les différents Etats règlent les questions touchant l'établissement des personnes ou des sociétés, l'immigration de la main-d'œuvre, la sécurité sociale, la double imposition, toutes matières qui font l'objet de dispositions particulières du Traité de Rome. Dans le domaine de l'agriculture, notre pays a conclu des accords avec les Etats individuellement ainsi qu'avec les Communautés elles-mêmes. Enfin, à défaut de politiques communes dont la création et le développement sont prévus dans le Traité de Rome, plusieurs politiques concertées ont été définies dans des organisations internationales auxquelles participent les Communautés et la Suisse. Il en est ainsi de l'aide au développement et notamment du transfert de ressources financières correspondant à 1 % du produit national brut ou encore de l'adoption d'un système de préférences générales en faveur des pays en développement. La navigation rhénane relevant des accords de Mannheim est traitée dans la Commission centrale du Rhin, dont la Suisse fait partie. Et même sur le plan privé, il existe de nombreuses organisations, par exemple celles qui œuvrent pour la définition et l'application de normes industrielles.

A partir de cette réalité riche et complexe, une première question se pose: *est-il indispensable qu'un accord entre les Communautés et la Suisse couvre tous les aspects des relations économiques* et remplace tous les accords conclus précédemment? La comparaison avec le Traité de Rome n'est pas probante. Si ce traité contient de si nombreuses matières, c'est que ses auteurs ont été guidés par les idées qu'ils se faisaient à l'époque des conditions de fonctionnement d'un marché élargi. C'est aussi qu'ils étaient inspirés des objectifs politiques qu'ils se proposaient d'atteindre par la voie économique. En multipliant les politiques communes, en promouvant l'harmonisation des législations et en prévoyant des pouvoirs de décision supra ou paranationaux, ils entendaient faire progresser les pays européens vers l'union politique. Le pays neutre étant par définition un pays qui désire préserver son indépendance nationale, il ne recherche pas des formules économiques qui le conduiraient à l'union politique. Il n'a donc pas à favoriser systématiquement l'adoption de politiques communes ou l'élargissement des matières couvertes par l'accord. Il peut se laisser guider par des critères purement économiques.

L'accord à conclure entre les Communautés européennes et la Suisse ne doit donc pas nécessairement se substituer à tous les accords que la Suisse a passés avec les pays membres individuellement, surtout lorsque ces accords ont encore leur pleine valeur et sont susceptibles d'être adaptés, modifiés, enrichis, en fonction des besoins. Le remplacement d'accords individuels par un accord global entre les Communautés et la Suisse s'imposera à la longue dans les cas où les pays membres ont renoncé à leurs politiques nationales. Tel pourra être

le cas par exemple dans le domaine de l'agriculture où les accords existant entre la Suisse et les Etats membres individuellement sont devenus caducs dans la mesure où nos partenaires, maintenant liés par la politique agricole commune, ne sont plus en mesure d'exécuter les obligations qu'ils avaient contractées envers notre pays.

Quelles sont alors *les lignes de force qui, en définitive, vont présider à l'établissement de liens particuliers entre les Communautés et la Suisse ?* De quoi va-t-il s'agir effectivement ?

La Suisse vise à participer au renforcement économique de notre continent, à l'accroissement et à la généralisation du bien-être et surtout, objectif qui fort heureusement tend à devenir prioritaire, à l'amélioration de la qualité de la vie, au mieux vivre de nos populations. Elle souhaite aussi participer au renforcement de l'action économique de l'Europe dans le monde, tout particulièrement en matière d'aide au développement.

A l'inverse, notre accord avec les Communautés n'a pas à être conçu de manière que la coopération économique serve de moyen d'intégration politique. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas indispensable que l'accord s'étende à des domaines dans lesquels la solution des problèmes dépend plus des mesures à prendre par notre pays que d'une coopération internationale. C'est certainement le cas, par exemple, de l'agriculture et, dans une large mesure, de notre politique de la main-d'œuvre étrangère. Enfin, il n'y a pas lieu, je le répète, de remplacer systématiquement les accords individuels par un accord global avec les Communautés représentant l'ensemble de leurs membres.

A la lumière de ces lignes de force, nous devons, dans l'accord qui se prépare, aborder les questions à résoudre selon un ordre d'urgence, tout en étant bien conscients que les problèmes les plus importants pour l'avenir de notre continent ne pourront être inclus dans les accords entre les Communautés et la Suisse qu'au moment où il y aura une volonté suffisamment générale de s'y attaquer et de faire progresser les solutions.

L'urgence nous commande de prendre toutes dispositions pour que l'adhésion de certains membres de l'AELE aux Communautés européennes ne fasse pas rétrograder la libération des échanges en Europe; pour qu'au contraire le libre-échange soit étendu en vue d'établir un large marché européen; pour que soit ajouté à l'accord tout élément qui pourra être nécessaire à l'équilibre des concessions réciproques ou au bon fonctionnement de l'accord; enfin pour que soit prévue une clause — et ce sera peut-être celle-ci qui à la longue s'avérera la plus importante — permettant d'enrichir au fur et à mesure des besoins la panoplie de nos moyens de coopération avec les Communautés et mettant notre pays en mesure d'œuvrer à la construction de l'Europe.

La logique de la situation, ainsi que je viens de la décrire, aura sur *la forme et la substance d'un accord* des conséquences que j'aimerais caractériser brièvement.

L'accord envisagé est de type bilatéral. D'un côté: les Six, désireux de sauvegarder intégralement le pouvoir autonome de décision de la Communauté élargie, ses politiques communes, l'efficacité de son fonctionnement et ses perspectives de développement. De l'autre: la Suisse, ayant le même souci de préserver l'autonomie de ses décisions pour des raisons qui, sans être formulées en termes identiques, sont semblables quant au fond: sa politique d'indépendance et de neutralité, ainsi que le fonctionnement de ses institutions. C'est à la lumière de ces préoccupations parallèles que seront tranchées les options fondamentales.

En premier lieu, entre la formule de l'union douanière et celle de la zone de libre-échange, les Communautés et la Suisse sont convenues de choisir cette dernière. La zone de libre-échange qui, contrairement à l'union douanière, ne comporte pas de politique commune vis-à-vis des pays tiers, laisse à la Suisse en cette matière l'indépendance qu'elle souhaite et évite à la Communauté l'interférence dans ses institutions d'un pays qui n'aurait pas qualité de membre. La solution intermédiaire qui aurait consisté à demander à la Suisse d'aligner son tarif extérieur sur celui des Communautés et d'en accepter toutes les modifications d'une manière automatique et irréversible aurait abouti à une situation de satellisation qui n'était pas concevable.

En deuxième lieu, une participation de la Suisse à la politique agricole commune est jugée impossible de part et d'autre. Les Communautés ne pourraient admettre la participation d'un pays non membre à une politique aussi fortement institutionnalisée, qui nécessite un nombre considérable de décisions dont beaucoup doivent être prises quotidiennement. La Suisse, de son côté, ne saurait consentir un abandon de souveraineté d'une telle ampleur, indépendamment des difficultés qui résulteraient pour son agriculture du niveau très élevé des prix à la production. En revanche, si l'accord devait, pour des raisons d'équilibre, comporter un volet agricole, celui-ci consisterait sans doute en améliorations du régime d'importation que les deux parties pourraient se concéder selon le schéma des accords classiques.

En troisième lieu, un marché libre comporte nécessairement des disciplines destinées à empêcher que, par leur comportement, les entreprises ou les Etats ne portent atteinte au fonctionnement du libre-échange et ne faussent les conditions de concurrence. L'application ou même la transposition des règles de concurrence du Traité de Rome n'est pas envisagée pour des raisons parfaitement compréhensibles. Les Etats membres craindraient dans un tel cas le risque d'application et d'interprétation divergentes de ces règles par les institutions de la Communauté, d'une part, et les autorités auxquelles l'accord avec le pays non candidat devrait alors donner des compétences, d'autre part. De son côté, la Suisse n'aurait pu accepter — et les Communautés n'ont pas songé à le lui demander — des règles à la gestion desquelles elle n'aurait pas été admise à participer. La solution consistera sans doute en la fixation d'obligations de caractère général, chaque partie entreprenant de prendre des mesures d'application par voie autonome.

En quatrième lieu, il est admis que l'accord devra avoir un caractère évolutif. Dans la déclaration qu'elle avait présentée au Conseil des ministres des Communautés le 10 novembre 1970 à Bruxelles, la Suisse avait relevé que son imbrication économique avec la CEE ne se limitait pas aux seules relations commerciales, mais s'étendait à toutes les branches importantes de l'économie. Elle avait également marqué son intérêt aux problèmes dits de la seconde génération, c'est-à-dire à ceux qui, une fois achevée l'union douanière et réalisée la politique agricole commune, figurent au premier plan des préoccupations des Communautés. Il s'agit des politiques scientifiques et énergétiques, régionales, industrielles, mais aussi, et tout particulièrement, de l'intention des Communautés de créer par étapes une véritable union économique et monétaire.

J'aimerais citer le passage de la déclaration suisse concernant ce point : « 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. » Ce vœu de la Suisse s'était tout d'abord heurté à un certain scepticisme. Après la crise monétaire déclenchée en août par les mesures américaines, notre désir de ne pas nous limiter à un simple arrangement commercial mais de prévoir une étroite collaboration dans des domaines qui détermineront largement l'avenir de notre continent est beaucoup mieux compris. La Suisse eût souhaité que l'on puisse définir d'emblée les domaines dans lesquels une coopération étroite devrait être organisée ainsi que les méthodes de cette coopération. Ce souhait s'est heurté cependant à une difficulté majeure du fait que les Communautés n'ont pas encore défini avec une précision suffisante leurs objectifs dans les problèmes de la deuxième génération. En ce qui concerne la recherche technologique pour laquelle un premier programme a été établi, la Suisse a déjà été invitée à y participer sur un pied d'égalité. Quant à l'objectif général d'une union économique et monétaire, il a fait l'objet d'un programme assez général calqué sur ce que l'on a appelé le plan Werner. Ce programme, adopté le 9 février 1971, prévoyait parmi les premières mesures à prendre la réduction des marges de fluctuation des monnaies. Il a été mis en échec par la décision de la République fédérale d'Allemagne, prise en mai dernier, de laisser flotter à nouveau sa monnaie.

A défaut de pouvoir fixer d'ores et déjà les modalités d'une coopération dans les domaines extra-commerciaux, le Conseil des ministres des Communautés a accepté d'insérer dans l'accord une déclaration par laquelle les Communautés et la Suisse manifesteraient leur intention de développer leur collaboration dans différents domaines au fur et à mesure des nécessités et des possibilités. Une telle déclaration, qui ne devrait pas rester lettre morte, ouvrira la voie à une participation active de la Suisse à la construction européenne.

Il apparaît ainsi au stade actuel des discussions entre les Communautés et la Suisse que l'accord instituant des liens particuliers sera un accord type classique entre Etats souverains, qu'il se limitera tout d'abord aux problèmes dont la solution est urgente et qu'il sera susceptible d'être complété dans l'avenir. L'urgence résulte en particulier du calendrier adopté pour les pays candidats, dont la participation devrait prendre effet le 1^{er} janvier 1973. Si l'on veut pouvoir éviter la réintroduction de barrières douanières entre pays de l'AELE et assurer la mise en application simultanée de tous les accords, il est nécessaire d'éviter autant que faire se peut les complications d'une négociation déjà fort complexe et de remettre la solution de certaines questions à plus tard, c'est-à-dire au moment où il apparaîtra généralement que la coopération européenne peut débiter avec profit.

La déclaration de La Haye, la décision d'offrir une solution à tous les pays de l'AELE, la volonté de mettre en application tous les accords à la même date, toutes ces déterminations procèdent, selon l'expression de M. Maurice Schumann, ministre des affaires étrangères de la France, « d'une vision globale de l'Europe ». *L'intention est d'apporter une solution d'ensemble au problème posé par l'élargissement des Communautés européennes.*

Dans cette vision globale, il convient d'ailleurs de préciser ce qu'il adviendra de l'AELE. Pour cela, il faut avoir à l'esprit les éléments autour desquels s'articulera la solution d'ensemble. Il y aura d'abord l'élargissement des Communautés actuelles par l'adhésion de nouveaux membres. De plus, les Communautés élargies concluront avec les pays de l'AELE non candidats des accords bilatéraux établissant autant de zones de libre-échange qu'il y a de pays non candidats. Ces liens particuliers recouvriront ce que l'on peut appeler les relations verticales entre les Communautés et les pays non candidats. Enfin, pour assurer la cohérence de l'ensemble, il restera à fixer les conditions du maintien du libre-échange

dans les relations horizontales, c'est-à-dire dans les relations entre les Six non candidats. Ceux-ci pourraient théoriquement conclure entre eux des accords bilatéraux — il y en aurait quinze. Vu cependant l'existence de l'AELE qui permet précisément d'assurer le libre-échange entre ses membres, il y a tout lieu de prévoir que l'AELE sera maintenue, même après le retrait du Royaume-Uni, du Danemark et de la Norvège. C'est ainsi que l'AELE qui a toujours été considérée comme une solution provisoire, une sorte d'antichambre du Marché commun, deviendra, dans une composition réduite, un des éléments permanents, une des pièces maîtresses de la construction d'ensemble que je viens d'esquisser. C'est là sans doute, je crois, une confirmation, s'il en était besoin, du bien-fondé de la création de l'AELE et d'une utilité que l'on avait pu croire temporaire mais qui va s'avérer plus durable qu'on ne l'avait prévu.

* * *

Le titre que j'ai choisi pour mon exposé comporte un contraste qui appelle maintenant une mise au point en guise de conclusion. Que la Suisse ait une politique universaliste et qu'elle doive la maintenir, voilà qui est incontestable. Qu'elle puisse devenir partenaire d'une Europe dynamique, la clause prévoyant la possibilité d'étendre la coopération à des domaines non couverts par l'accord lui en donnera assurément la possibilité. Qu'en est-il cependant de la compatibilité entre notre participation à l'Europe et notre universalisme traditionnel ? Considérons *l'Europe et les affaires mondiales* d'une part et voyons d'autre part de quoi est fait ou sera fait le *dynamisme européen*.

Dans le passé, les pays européens n'ont en général pas suivi des politiques universalistes au sens où l'entend notre pays. Anciennes puissances coloniales pour la plupart, ils sont restés, même après la dernière guerre, inspirés d'une sorte de protectionnisme préférentiel englobant le territoire national et celui des colonies. Les événements de ces dernières années ont cependant infléchi fortement leurs politiques. Le mouvement même d'intégration européenne — s'il constitue formellement une nouvelle dérogation à la clause de la nation la plus favorisée et à l'universalisme — a en fait stimulé et non pas freiné la négociation sur le plan mondial. C'est à la réaction que ce mouvement a déclenchée aux Etats-Unis que l'on doit en particulier le Kennedy Round. Le rétablissement des économies européennes aidant, les discriminations fondées sur des difficultés de balance de paiements ont été éliminées. Cependant, la politique agricole commune des Communautés ainsi que les accords instituant des préférences réciproques entre elles-mêmes et les pays en voie de développement continuent de susciter des critiques. L'ouverture à l'Est des pays occidentaux et la volonté d'accroître les échanges réciproques reflètent également une tendance universaliste des pays européens même s'ils n'accordent pas encore, comme le fait la Suisse, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée aux pays socialistes. Dans l'ensemble, on peut donc constater une réduction progressive de l'écart entre notre conception universaliste et la politique suivie par les Etats membres des Communautés.

Le système régissant les paiements internationaux est l'expression même de l'interdépendance de notre planète. La crise monétaire, latente depuis de nombreuses années et relancée par les mesures américaines du 15 août dernier, a projeté une vive lumière sur cette interdépendance et en particulier sur les risques de perturbation universelle que comporte l'action unilatérale d'un pays qui, comme les Etats-Unis, a une puissance économique telle qu'il peut à lui seul changer les conditions dans lesquelles s'exerce la politique de tous les autres. Dans ces conditions, une coopération monétaire étroite pourrait devenir nécessaire

en Europe, non seulement afin de favoriser l'union politique mais aussi pour rétablir l'équilibre face à un partenaire puissant ayant les moyens d'imposer, le cas échéant, des solutions dictées d'abord par ses intérêts nationaux. La Suisse, sans pouvoir s'associer aux projets d'union monétaire des Communautés, pourrait avoir intérêt à rechercher avec elles des solutions sur un plan régional assurant la stabilité monétaire. Le principe universaliste qui nous inspire ne saurait évidemment nous conduire à accepter n'importe quel traitement arbitraire contraire à nos intérêts.

En matière d'aide au développement, avec l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, la politique européenne tend également à se multilatéraliser. De plus, la sauvegarde de notre pouvoir de décision vis-à-vis des pays tiers nous permettra de nous tenir à l'écart de préférences régionales et de maintenir en faveur des pays en développement un régime non discriminatoire tout en améliorant leurs possibilités d'accéder à notre marché.

Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, le *dynamisme européen* a été déterminé ou imposé soit par les nécessités de la reconstruction, soit par les investissements des grandes compagnies américaines, soit encore, particulièrement depuis quelques années, par le phénomène de l'inflation, celui-ci étant largement le reflet du déficit de la balance des paiements américaine et des crédits que ce déficit a permis d'échafauder dans les pays européens. L'effort de l'Europe a été davantage le prolongement des trois causes que je viens d'indiquer que le résultat d'une action originale calquée spécifiquement sur une conception européenne.

Si l'on peut se réjouir de l'amélioration inégale, en moyenne, des conditions de vie de notre continent, on doit reconnaître que le dynamisme européen d'après guerre a lui-même contribué à établir la grisaille, la morosité, le climat d'insatisfaction qui, en dépit de l'abondance, règnent aujourd'hui dans notre continent comme dans les autres pays industrialisés du monde, et a provoqué un déséquilibre grandissant d'ordre psychologique, social autant que matériel entre l'homme et son milieu. La science et la technologie ont été exploitées davantage en vue d'un accroissement immédiat des satisfactions matérielles que pour orienter les progrès possibles vers une société mieux à l'échelle de l'homme. Il ne saurait entrer dans nos ambitions d'associer notre pays toujours plus à ce dynamisme perturbateur, ni de lier son sort à un repliement de l'Europe sur elle-même. La construction de notre continent n'est pas en elle-même une source d'autosatisfaction ou d'autopréoccupation. L'Europe dynamique n'a de chance de se réaliser que si elle cesse de subir la course à la technologie, la croissance économique à tout prix, l'inflation, la dégradation de son milieu social, humain et matériel. Elle n'est un objectif valable que si elle peut se vouer à la recherche originale, conformément à son génie propre et dans le respect de ses traditions et de ses particularités, d'un mode de vie à la mesure de l'homme et au service de la solidarité internationale. Confédération européenne, Europe des patries, Europe des régions, l'objectif est d'importance et mérite d'être préparé. Mais pour que l'Europe devienne une patrie, pour qu'elle s'épanouisse dans l'intérêt le mieux compris de la communauté mondiale, il faudra qu'elle se donne les moyens d'une politique d'indépendance. Dans la diversité, dans l'opposition même des intérêts et des conceptions, il n'y a de dénominateur commun possible entre les pays européens que leur volonté d'indépendance. Volonté d'indépendance collective, dans le cadre des Communautés, et par conséquent ferment de l'intégration européenne; ou volonté concordante d'indépendance des Communautés et de la Suisse, élément moteur d'une coopération fructueuse entre partenaires. Dans ce climat d'indépendance et de solidarité, la Suisse peut contribuer au rayonnement mondial de la civilisation européenne. Pays neutre, elle se doit de le faire par des voies qui lui sont propres et dans le respect de sa tradition universaliste.