

Zeitschrift: Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft

Band: 3 (1963)

Artikel: La politique étrangère de la Suisse en 1962

Autor: Keller, Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-170618>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA SUISSE

EN 1962

par

PIERRE KELLER

L'année 1962 s'est écoulée sans que l'on assiste à un relâchement du conflit Est-Ouest. Si la tension qui règne à Berlin ne s'est pas aggravée, les nombreux pourparlers qui ont eu lieu entre les puissances occidentales et la Russie soviétique n'ont laissé entrevoir aucune solution concernant le statut de cette ville. La conférence pour le Laos a pu se conclure par un accord en vue de la neutralisation de ce pays, mais la guerre de guérilla a continué à sévir au Vietnam. Enfin, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la cessation des essais nucléaires et le désarmement. Dans le courant de l'automne, une crise aiguë éclata dans les relations entre les Etats-Unis et la Russie soviétique: les mesures d'aide militaire russe à Cuba incitèrent le gouvernement américain à décréter le blocus partiel de cette île, et ce n'est que lorsque l'Union soviétique eut accepté de retirer ses fusées offensives et ses bombardiers de Cuba que le risque d'un conflit armé parut écarté.

L'opposition qui subsiste entre les puissances occidentales et les Etats d'allégeance communiste ne doit cependant pas couvrir les divergences qui se manifestent à l'intérieur de chacun des deux camps. Au sein du bloc soviétique, les signes d'une mésentente entre la Russie et la Chine se multiplient, cette dernière tendant à suivre une ligne de plus en plus indépendante, ainsi que l'on put s'en apercevoir lors de l'incursion militaire chinoise dans la région frontalière de l'Inde. De leur côté, les membres de l'O.T.A.N. n'ont pas été jusqu'ici en mesure de s'entendre sur la question délicate de l'utilisation des armes nucléaires ou de l'importance à accorder aux forces conventionnelles dans leur stratégie de défense commune; la France du général de Gaulle, en particulier, cherche à affirmer sa position dans le cadre de l'alliance atlantique, étant déterminée par ailleurs à réaliser son projet de « force de frappe » indépendante.

En Europe, l'intégration économique s'est poursuivie dans le cadre du Marché commun et de l'Association européenne de libre-échange, sans qu'il ait été possible de mettre un terme au différend qui sépare les membres de ces deux groupes: les négociations pour une adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne n'avaient pas encore abouti à la fin de l'année. Dans ce même contexte, mentionnons également le programme d'abaissement général des barrières douanières proposé par le président Kennedy. En ce qui concerne le mouvement d'émancipation d'anciens territoires ou colonies, une importante étape fut franchie

par la conclusion des accords d'Evian entre le gouvernement français et le gouvernement provisoire de la République algérienne qui, après sept ans de lutte, ont mis fin aux hostilités en Algérie et ouvert la voie à la création d'un Etat algérien indépendant. Quant à l'activité des Nations Unies, nous ne retiendrons que ses opérations au Congo, où l'organisation mondiale a poursuivi sa vaste action pour le rétablissement de l'ordre et du fonctionnement de l'administration publique. Afin de maintenir l'unité politique et la stabilité économique de l'ancienne colonie belge, menacées par la sécession de la province du Katanga, les Nations Unies furent même amenées vers la fin de l'année à entreprendre une action militaire pour venir à bout de la résistance du régime de M. Tchombé au Katanga.

Cette énumération très sommaire des principaux événements de 1962 montre une fois de plus que la Suisse, bien qu'elle ne prenne pas une part active à la politique internationale, ne peut se désintéresser de ce qui se passe au-delà de ses frontières. D'une part elle a, comme d'ailleurs la grande majorité des membres de la communauté internationale, un intérêt manifeste à ce qu'un conflit armé entre les grandes puissances, dont les répercussions pourraient être désastreuses pour elle, soit évité. Aussi notre pays est-il resté prêt à contribuer dans la mesure de ses moyens, au règlement des différends internationaux et au maintien de la paix. Rappelons ses *bons offices* lors des négociations en vue d'un dénouement du conflit algérien, son mandat pour la défense des intérêts américains à Cuba, ou encore sa participation par l'envoi de vivres, de médicaments et d'experts à l'action entreprise par les Nations Unies au Congo ¹.

D'autre part, notre *politique de neutralité* elle-même doit être constamment adaptée à une situation internationale en pleine évolution. Si cette politique nous impose en effet des obligations précises et peut s'appuyer sur une tradition bien établie, son application à des circonstances nouvelles n'en nécessite pas moins une évaluation continue des grands courants de notre époque, et de la manière dont ceux-ci affectent la position de notre pays. A cet égard, le problème des relations de la Suisse avec la Communauté économique européenne s'est trouvé à nouveau au centre des préoccupations de nos autorités. Comme le releva le chef de notre diplomatie: « On peut dire sans hésiter qu'aucune décision d'une telle portée ne s'est présentée à nous depuis la création de l'Etat fédéral » ². Ce n'est toutefois pas seulement dans nos relations à l'égard de l'Europe que notre pays eut à prendre des décisions importantes. A l'occasion de la demande de souscription par la Suisse de l'emprunt émis par l'Organisation des Nations Unies, nous avons été amenés à réexaminer nos rapports avec cette organisation. Dans son effort de développer ses relations avec les nouveaux Etats indépendants d'Afrique et d'Asie, la Suisse a conclu avec un certain nombre de pays africains des traités d'un type nouveau relatif au commerce, à la protection des investissements et à la coopération technique.

Les relations de la Suisse et de la C.E.E.

A la suite de la demande d'association présentée par notre pays en vertu de l'article 238 du Traité de Rome, les autorités suisses ont été amenées à préciser les conditions auxquelles la Suisse pourrait participer à un Marché commun élargi tout en sauvegardant son indépendance et sa neutralité, la structure fédérale de

¹ Sur cet aspect important de notre politique étrangère, voir l'article de M. Raymond Probst, dans cet annuaire.

² Voir le discours du conseiller fédéral Wahlen à la Société académique de Genève, le 22 novembre 1962.

ses institutions et son régime de démocratie directe. Les principes dont elles se sont inspirées à cet égard trouvent leur expression dans la déclaration faite le 24 septembre 1962, devant le Conseil des ministres de la C.E.E. par M. Wahlen, chef du Département politique fédéral. La *déclaration de Bruxelles*, qui fut élaborée à la suite de travaux préparatoires approfondis au sein de l'Administration fédérale et de nombreuses consultations avec les commissions parlementaires compétentes et les milieux économiques intéressés, marque une évolution importante de l'attitude suisse à l'égard de l'intégration européenne.

Après avoir rappelé les liens étroits qui lient la Suisse à l'Europe, et notre participation active aux efforts de coopération économique en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la déclaration fait état des limites à une collaboration avec la C.E.E. qui nous sont imposées par notre statut de neutralité permanente. Celles-ci concernent en premier lieu la politique commerciale à l'égard des pays tiers; pour pouvoir poursuivre une politique de neutralité, la Suisse devrait en effet conserver la faculté de conclure des accords commerciaux ou tarifaires avec d'autres pays, ce qui n'excluerait d'ailleurs pas une coordination de sa politique commerciale et une harmonisation de ses tarifs avec ceux de la Communauté. En second lieu, notre pays devrait pouvoir disposer d'une base d'approvisionnement suffisante pour une économie de guerre, notamment par le maintien d'un potentiel agricole adéquat dans l'éventualité de difficultés d'approvisionnement en provenance de l'extérieur. Enfin, il serait nécessaire de prévoir la possibilité de suspendre ou éventuellement même de dénoncer l'accord d'association en cas de crise grave ou de conflit armé.

Compte tenu de ces réserves notre neutralité ne devrait pas, de l'avis des autorités suisses, constituer un obstacle à une collaboration économique même très poussée. Ainsi, l'accord d'association devrait couvrir tous les principaux secteurs prévus par le Traité de Rome. En ce qui concerne la création d'un marché intégré pour les marchandises, les services et les capitaux, l'accord pourrait largement reprendre les dispositions de ce traité, à l'exception de la politique commerciale commune déjà citée plus haut. Quant aux autres secteurs couverts par le traité, certaines questions devraient faire l'objet de négociations, en raison des conditions particulières existant dans notre pays. Parmi celles-ci, mentionnons les dispositions concernant la main-d'œuvre et le droit d'établissement, vu la proportion importante de travailleurs étrangers en Suisse. En ce qui concerne l'agriculture, bien que nous souscrivions aux objectifs fixés par le Traité de Rome, il y aurait lieu de tenir compte des coûts de production nettement plus élevés de l'agriculture suisse. D'autres questions enfin, telles que notre participation à une politique commune des transports, les dispositions à prendre en matière d'ententes privées ou de monopoles, la coordination des politiques conjoncturelle et monétaire, et la participation de la Suisse au fonds social, à la banque d'investissement et au fonds de développement devraient également faire l'objet d'échanges de vues. La déclaration présente quelques suggestions quant aux institutions qui pourraient être envisagées par un accord d'association. Celles-ci pourraient consister en un Conseil d'association, dans lequel serait représenté d'une part la C.E.E. et d'autre part la Suisse. Pour assurer le bon fonctionnement de l'accord, il y aurait lieu de prévoir en outre des consultations régulières entre les parties. Les divergences éventuelles pourraient être portées devant un organe arbitral, statuant à la majorité.

La déclaration conclut en soulignant que la neutralité ne pouvait, ni dans le cas de la Suisse, ni dans celui des autres pays neutres de l'A.E.L.E., freiner la

construction de l'Europe, mais qu'elle constituait au contraire «un complément utile du système européen tendant au rapprochement des peuples et à une coopération toujours plus étroite », souhaitée à la fois par notre pays et les pays qui nous entourent. La Suisse ne demandait pas d'avantages unilatéraux; son objectif essentiel était « de sauvegarder et de développer la coopération et l'intégration déjà réalisées » entre elle et les Etats de la Communauté.

Bien que son statut de neutralité ne permette pas à la Suisse de participer à la C.E.E. en tant que membre à part entière, nos autorités ont ainsi montré qu'elles étaient disposées à aller plus loin que lors de précédentes négociations en vue d'adapter l'économie suisse aux règles de la Communauté et assurer le bon fonctionnement d'un Marché commun élargi englobant tous les membres européens de l'O.C.D.E. Certes, face à l'attitude de certains milieux de la C.E.E., les pourparlers s'annonçaient difficiles; toutefois, l'échec des négociations pour l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun au début de 1963 en a remis en cause le principe même. Bien que la portée de la déclaration de Bruxelles se soit ainsi trouvée modifiée, elle n'en reste pas moins un document d'une grande signification dans l'histoire de notre pays. Pour cette raison, nous avons jugé utile d'en reproduire le texte complet à la fin de cette chronique.

Par la même occasion, les nombreux débats qui ont eu lieu lors de son élaboration ont permis à l'opinion publique suisse de se rendre mieux compte que par le passé de la signification de cette évolution pour l'avenir de notre pays. Cette prise de conscience a montré une fois de plus le profond attachement du peuple suisse à sa neutralité et ses institutions.

L'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe

Egalement sur le plan de sa politique à l'égard de l'Europe, notre pays a franchi une étape importante en vue de son adhésion au Conseil de l'Europe. La question d'une telle adhésion s'était posée à plusieurs reprises au cours des dernières années. Au point de vue du droit de la neutralité, rien ne s'opposait en effet à ce que la Suisse fasse partie de cette organisation. Bien que la création du Conseil de l'Europe réponde à l'idéal d'une union plus étroite des pays européens, il ne constitue pas une alliance au sens propre du terme, les questions de défense nationale sont expressément exclues de sa compétence, et il ne dispose d'aucun pouvoir de décision supranational. En outre, conformément à une doctrine invoquée déjà à maintes reprises par notre pays, le seul fait d'appartenir à une organisation régionale n'est pas en soi-même contraire à la neutralité. Le Conseil fédéral avait cependant à l'époque estimé inopportun que des délégués suisses aient à prendre position sur les diverses questions traitées au cours des débats, où le conflit Est-Ouest et ses répercussions en Europe prenaient une place importante.

La situation se modifia en 1960, lorsque la Suisse fut invitée à se faire représenter par des observateurs parlementaires à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, pour suivre les débats relatifs à l'O.E.C.E. et aux questions économiques en général. D'entente avec le Conseil fédéral, les Chambres fédérales décidèrent d'accepter cette invitation. Par la suite, le mandat des observateurs suisses fut élargi aux questions juridiques, culturelles et sociales. Enfin, en mai 1962, la commission des affaires étrangères du Conseil national invitait le chef du Département politique à réexaminer la question d'une adhésion de notre pays au Conseil

de l'Europe. Dans son rapport du 26 octobre 1962, le Conseil fédéral se déclarait prêt à entreprendre les démarches nécessaires à cet effet.

Parmi les raisons évoquées pour justifier ce changement d'attitude, le Conseil fédéral releva que les préoccupations essentiellement politiques du Conseil de l'Europe avaient eu tendance au cours des dernières années à passer au second rang. D'autre part, celui-ci était devenu un forum important pour les échanges de vues entre les six pays de la C.E.E. et les pays non membres du Marché commun; la Suisse devrait pouvoir y faire entendre sa voix, d'autant plus que depuis la réorganisation de l'O.E.C.E. le Conseil de l'Europe restait la seule organisation exclusivement européenne traitant de ces questions. En outre, le Conseil de l'Europe exerçait une activité utile dans le domaine culturel, social et juridique, à laquelle la Suisse s'était déjà associée à plusieurs reprises.

Les Chambres fédérales ayant approuvé ce rapport, et les formalités nécessaires ayant été accomplies, la Suisse est devenue au début de mai de cette année, le dix-septième membre du Conseil de l'Europe.

La participation de la Suisse à l'emprunt des Nations Unies

La situation financière des Nations Unies s'étant considérablement détériorée à la suite des tâches qui lui ont été confiées au Moyen-Orient et au Congo, l'Assemblée générale autorisa le secrétaire général des Nations Unies, en décembre 1961, à émettre un emprunt d'un montant de 200 millions de dollars. Cet emprunt fut offert en souscription aux Etats membres de l'organisation ou de ses institutions spécialisées, dont la Suisse.

La requête du secrétaire général suscita dans notre pays de vives controverses. Les adversaires d'une participation suisse à cet emprunt se plurent à relever les déficiences de l'organisation mondiale, son incapacité d'imposer sa volonté aux grandes puissances si celles-ci n'acceptaient pas de se plier à ses décisions, sa tendance à utiliser deux poids et deux mesures, enfin la difficulté qu'il y avait, vu le nombre croissant de ses membres, à dégager des majorités cohérentes de ses débats. Ils étaient d'avis qu'il ne nous appartenait pas de lui prêter assistance alors que certains de ses membres les plus importants refusaient de participer aux frais de ses opérations au Moyen-Orient ou au Congo, ou même de payer leur contribution ordinaire. L'opposition fut d'autant plus vive que l'action récente de l'organisation au Congo avait donné lieu à d'acribes critiques.

Le Conseil fédéral estima toutefois que la Suisse se devait d'aider les Nations Unies à surmonter leurs difficultés financières actuelles. Une telle mesure était dans la ligne de la politique de collaboration de plus en plus étroite avec cette organisation qui avait été poursuivie au cours des quinze dernières années. Cette politique nous avait amenés à prendre part à la plupart de ses activités non politiques et même, dans certains cas, à lui rendre certains services particuliers lorsque notre position d'Etat neutre nous permettait de le faire, comme ce fut le cas en Corée, pour le transport de la force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient, ou encore pour notre participation à l'action des Nations Unies au Congo. Que l'organisation des Nations Unies n'ait pas réalisé tous les espoirs placés en elle n'était guère contestable, mais cela était dû aux divisions du monde actuel et à une société internationale en pleine transformation plutôt qu'à des défauts de structure. En fait, il n'était plus guère concevable de se passer d'une organisation où tous les Etats, quelle que soit leur orientation politique, puissent se rencontrer et

échanger leurs points de vue. Il ne fallait pas oublier non plus les services que les Nations Unies avaient rendus et pouvaient encore rendre pour le règlement de certains conflits, ainsi que leurs activités dans le domaine économique, social et humanitaire. Bien que nous ne fussions pas membre des Nations Unies, nous souscrivions pleinement aux principes de la Charte, et avions intérêt à contribuer au maintien de l'organisation mondiale. Une telle attitude renforçait le caractère universel de notre neutralité.

Le Conseil fédéral souligna d'ailleurs que les deux opérations largement responsables du déficit des Nations Unies ne constituaient pas à proprement parler des sanctions. Du point de vue de ses obligations d'Etat neutre, rien ne s'opposait par conséquent à ce que la Suisse participe à cet emprunt. Cependant afin d'éviter tout malentendu, le Conseil fédéral spécifia que la souscription suisse, d'un montant de 1,9 million de dollars, ne pourrait être utilisée qu'à des fins civiles.

Malgré l'opposition qui se manifesta dans divers partis, le Parlement se rallia au point de vue gouvernemental. Après consultation avec le secrétaire général des Nations Unies, il fut décidé que la contribution suisse serait affectée en majeure partie au siège européen des Nations Unies, et subsidiairement à la Cour internationale de justice à La Haye, et aux commissions économiques d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine.

Les traités de commerce de coopération technique et de protection des investissements avec certains Etats africains

La Suisse s'est efforcée depuis plusieurs années de développer ses relations avec les Etats d'Afrique et d'Asie. A cet égard, il convient de signaler les traités d'un type nouveau conclus avec quelques Etats africains au sud du Sahara auxquels la France avait accordé l'indépendance. Ces traités, d'un caractère très général, couvrent à la fois les échanges commerciaux, la protection des investissements et la coopération technique. Parallèlement aux traités d'arbitrage que la Suisse se propose de conclure avec un certain nombre de pays, leur but est de fournir un cadre dans lequel nos relations avec ces Etats pourront se développer à l'avenir. En matière commerciale, ils se fondent sur le principe de la nation la plus favorisée. Ils incluent une garantie de transfert des revenus du travail des ressortissants des parties, des revenus des investissements ainsi que du produit de la liquidation de ces derniers. En cas de nationalisation, les traités prévoient le paiement d'une indemnité adéquate et effective, dont le montant sera fixé au moment de l'expropriation et qui sera versée sans retard en monnaie transférable. Les différends qui pourraient surgir à cet égard seront soumis à un tribunal arbitral. Enfin, les accords contiennent une clause générale relative à la coopération technique.

En 1962, la Suisse avait signé de tels traités avec les Républiques du Niger, de Guinée, de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal et du Congo (Brazzaville).

Mentionnons encore que notre pays a poursuivi sa politique de collaboration internationale sur le plan économique, social et humanitaire. Il a pris une part active aux mesures de coopération internationale en matière monétaire. Des progrès notables ont été faits dans la réalisation de son programme d'assistance technique aux pays en voie de développement. Comme les années précédentes, la Suisse a participé à de nombreuses œuvres d'entraide. Enfin cette collaboration s'est également étendue au domaine scientifique: citons à cet égard la décision de

la Suisse de devenir membre de l'organisation européenne de recherches spatiales en voie de création ¹.

En Suisse, la neutralité est une maxime de l'Etat; elle ne porte pas atteinte à la liberté d'opinion des individus ou de la presse. Ce principe a été réaffirmé une fois de plus lors des discussions souvent passionnées qui eurent lieu au début de l'année au sujet de nos relations culturelles et commerciales avec les pays communistes. D'autre part, dans une démocratie comme la nôtre, une participation active des citoyens aux grandes décisions en matière de politique étrangère est non seulement désirable, mais nécessaire. A cet égard, l'année 1962 a été riche en débats. Ceux-ci ont fait ressortir l'appui que la très grande majorité de l'opinion publique accorde à la politique de neutralité poursuivie par le Conseil fédéral.

¹ Pour plus de détails sur ces diverses activités, voir le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1962, particulièrement les sections relatives à l'activité du Département politique et du Département de l'économie publique.

DÉCLARATION DE LA SUISSE
au Conseil des ministres de la Communauté économique européenne
le 24 septembre 1962 à Bruxelles

Monsieur le Président,

1. Le gouvernement suisse a informé la Communauté économique européenne, par sa lettre du 15 décembre 1961, du désir de mon pays de participer sous une forme appropriée au marché européen intégré dont les six Etats membres de la C.E.E. ont pris l'initiative et dont ils ont poursuivi avec succès la réalisation. J'ai aujourd'hui l'honneur d'exposer devant le Conseil et la Commission de la Communauté les motifs de la requête de la Suisse. Je remercie le Conseil de l'occasion qu'il a bien voulu donner à mon gouvernement de lui faire part de ses intentions. Je m'efforcerai d'indiquer les titres auxquels nous souhaitons une participation de la Suisse, la contribution qu'elle peut espérer apporter à l'œuvre entreprise par les membres fondateurs de la Communauté ainsi que les arrangements qui pourraient être conclus entre mon pays et la Communauté.

2. L'attachement de mon pays à l'Europe est la conséquence naturelle de sa situation au cœur du continent, de son histoire et de son appartenance à la culture occidentale. Les échanges spirituels et intellectuels entre la Suisse et les autres pays de l'Europe, si riches et animés, se doublent de relations économiques et financières multiples. Cette interdépendance crée, sur le plan moral, une solidarité que nous désirons maintenir et élargir et, sur le plan économique, une communauté d'intérêts que nous souhaitons renforcer. Elle fait comprendre pourquoi la Suisse a toujours cherché à collaborer dans toute la mesure possible avec les autres pays européens et pourquoi elle a pris, après la dernière guerre, une part active à la coopération qui a trouvé son point de départ dans les efforts accomplis pour rendre aux pays européens force et vitalité.

3. Le développement spectaculaire de la technique et l'essor économique général ont rendu la division internationale du travail toujours plus nécessaire et fructueuse et ont par conséquent contribué à resserrer les liens de la Suisse avec ses voisins. Cette évolution confirme notre pays dans sa foi en une politique commerciale libérale. La Suisse, privée de ressources naturelles et d'accès direct à la mer, a pu ainsi fonder la plus grande part de son activité industrielle sur la transformation et la spécialisation des marchandises importées. Une telle spécialisation, qui se situe à un stade avancé de la transformation des produits, présuppose, vu les dimensions du marché suisse, l'ouverture de larges débouchés à l'étranger. En fait, la vie économique de notre pays a toujours débordé les limites étroites de nos frontières politiques. Pour toute une série d'industries, l'exportation représente plus de 90 % de la production. Dans son ensemble, l'exportation suisse, qui couvre un large éventail de biens, se mesure par un chiffre équivalent à quelque 25 % du produit national.

Par habitant, le commerce extérieur de la Suisse est un des plus élevés du monde; il dépasse de beaucoup la moyenne des Etats membres de la Communauté; il est quatre fois supérieur à celui des Etats-Unis. Nos relations commerciales s'étendent à l'ensemble des pays du monde. Cependant, la part européenne prédomine, ce qui est naturel puisque l'interpénétration de notre économie avec celle de nos voisins est particulièrement avancée. Aussi la proportion du commerce

avec l'Europe est-elle de quelque 80 % pour les importations et de plus de 60 % pour les exportations. Avec les six pays de la Communauté, ces chiffres étaient l'année dernière de 62 % pour les importations et de 42 % pour les exportations; l'excédent commercial en faveur de la Communauté dépassait 3,5 milliards de francs suisses. Nous importons plus, en provenance de certains pays de la Communauté, que d'autres Etats membres ayant une population plusieurs fois supérieure à la nôtre. C'est ainsi que, l'année dernière, nos importations en provenance de la République fédérale d'Allemagne ont atteint, en chiffres ronds, 3,7 milliards de francs; elles se sont élevées à 1,5 milliard en provenance de la France; à 1,25 milliard en provenance de l'Italie et à 1 milliard en provenance des pays du Benelux. L'intensité particulière des échanges entre mon pays et la Communauté ressort également du fait que notre commerce avec les six pays de la Communauté a atteint, en 1961, par habitant, environ 2000 francs alors que le montant du commerce interne de la Communauté, plus le commerce d'importation et d'exportation avec la Suisse, s'établissait en moyenne, par habitant, à 640 francs.

Aux relations commerciales s'ajoute le réseau des prestations de services dont l'importance est particulièrement grande dans les relations de mon pays avec les autres pays européens. L'exportation suisse de capitaux à destination des pays de la Communauté est également très élevée. Environ 630.000 travailleurs étrangers originaires pour la plupart des pays membres de la Communauté sont occupés en Suisse, soit plus d'un quart de la population laborieuse. Je pourrais multiplier les exemples qui illustrent l'interpénétration des activités économiques de nos pays. Ils montrent jusqu'à quel point sont déjà réunies les conditions d'une participation de la Suisse à un marché européen intégré et combien les effets de son exclusion seraient négatifs.

4. Etant donné la densité et la variété de ses relations économiques, la Suisse est naturellement portée à donner son appui aux efforts de réduction ou d'élimination des barrières aux échanges. C'est pourquoi elle a soutenu l'œuvre de l'O.E.C.E. qui lui a permis de normaliser ses relations commerciales et financières avec les pays européens dans un sens conforme à sa politique libérale traditionnelle. C'est aussi pourquoi elle est en faveur de la création et de l'élargissement d'un grand marché européen et qu'elle prête son concours, sur le plan mondial, au maintien de la convertibilité des monnaies, et à la libéralisation progressive des échanges. C'est dans le même esprit qu'elle s'est déjà engagée dans la voie de l'intégration économique et qu'aujourd'hui, en plein accord avec ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange, elle recherche, par l'une des voies offertes par le Traité de Rome, une solution équilibrée lui permettant, à compter de la même date que ses partenaires de l'A.E.L.E., d'apporter sa contribution au marché européen intégré.

5. L'élargissement des marchés, rendu souhaitable par les conditions mêmes de la production moderne, doit fortifier l'économie européenne et, par voie de conséquence, accroître le potentiel économique qu'elle pourra mettre à la disposition des pays en voie de développement, objectif à la réalisation duquel la Suisse désire participer énergiquement. Des étapes décisives ont déjà été franchies en vue de cet élargissement des marchés. Dans certains domaines, il a même été possible d'accélérer l'exécution du Traité de Rome comme de la Convention de Stockholm. Ces circonstances sont, nous l'espérons, de nature à alléger les problèmes posés par l'extension du Marché commun et à faciliter la recherche d'une entente entre la Communauté et les pays qui, comme la Suisse, souhaitent non

seulement maintenir et développer des échanges traditionnels, mais encore participer plus activement à une œuvre économique dont ils reconnaissent pleinement la valeur.

6. Nous sommes conscients du fait qu'en créant le Marché commun, qui institue notamment la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, la Communauté a prévu d'autres mesures économiques destinées à consolider les bases de la libre concurrence et à établir une responsabilité commune pour le bon fonctionnement de ce marché. Nous sommes résolus à assumer notre part d'obligations et de responsabilités.

7. Dans les arrangements à conclure avec la Communauté, la Suisse devra cependant sauvegarder sa neutralité, garante de son indépendance, sa structure fédéraliste et son système de démocratie directe. Démocratie directe, fédéralisme et neutralité marquent la personnalité politique de la Suisse. Ils sont le résultat de sa diversité intérieure et forment la base de sa stabilité politique qui, à notre avis, a eu des effets favorables sur ses relations avec les pays tiers. J'aimerais le répéter, la Suisse attache un intérêt positif aux efforts entrepris pour unir l'Europe. Elle considère l'élimination des sources de conflit entre les membres de la Communauté comme un facteur fondamental de ces efforts. Pays fondé sur des principes de démocratie et de liberté individuelle, la Suisse est aussi déterminée à faire tout ce qui est en son pouvoir, dans le cadre de sa neutralité, pour contribuer au maintien de la paix et de la liberté dans le monde.

8. La neutralité de la Suisse a un caractère permanent et non pas occasionnel ou passager. Son origine remonte au début du XVI^e siècle. Elle constitue historiquement une garantie de cohésion interne pour un pays placé au carrefour de trois civilisations, lié à quatre domaines linguistiques et pratiquant deux confessions principales.

La neutralité suisse est partie du droit des gens, notamment depuis qu'elle a été incorporée dans les traités et les actes de Vienne et de Paris de 1815 et le Traité de Versailles de 1919. Elle a été solennellement reconnue comme étant « dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » (Acte de Paris du 20 novembre 1815) et comme contribuant « au maintien de la paix » (doctrine de la Société des Nations).

Les bouleversements qui, au cours de ce siècle, ont transformé l'Europe et le monde et marqué le début d'une nouvelle évolution, ont placé la neutralité suisse dans un contexte international nouveau et plus large. Ainsi que l'ont démontré de multiples exemples au cours de ces dernières années, la neutralité conserve son sens et sa raison d'être. Elle permet à mon pays de remplir — en Europe et dans d'autres continents — des tâches qui, dans certains cas, ne peuvent être confiées qu'à un pays ayant une neutralité permanente.

La neutralité de la Suisse ne se limite pas à l'application des règles du droit de neutralité en cas de guerre, mais constitue une maxime fondamentale de la politique extérieure en temps de paix. Cette maxime, qui est consacrée par la Constitution fédérale, donne à la politique de la Suisse ses caractères de stabilité et de continuité. Elle répond aux convictions profondes du peuple suisse qui la considère comme le moyen par lequel mon pays peut le mieux servir les intérêts de la paix. Par ailleurs, mon pays ne laisse pas un vide militaire au milieu de l'Europe. Il s'impose au contraire un lourd effort pour maintenir un important dispositif de défense destiné à décourager une agression éventuelle contre le territoire de la Confédération.

9. Je désirerais maintenant indiquer les points auxquels notre statut de neutralité nous commande de vouer la plus grande attention, tout en relevant d'ailleurs que la politique de neutralité n'est pas en opposition avec une collaboration économique, même très poussée. Cependant, certaines limites doivent être tracées qui, bien qu'essentielles pour mon pays, ne peuvent avoir qu'une importance marginale pour le marché intégré dans son ensemble. A cet égard, le gouvernement suisse distingue, avec toute la rigueur possible et bien que cela soit parfois difficile, les éléments politiques des éléments économiques, de manière à éviter que des intérêts purement économiques ne soient couverts par des formules destinées à répondre aux préoccupations touchant la neutralité.

10. Le premier point à mentionner concerne la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. Pour conduire sa politique de neutralité, il est nécessaire que la Suisse puisse prendre elle-même les décisions déterminant sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, en particulier qu'elle conserve le pouvoir de conclure des accords commerciaux et tarifaires. Cela n'empêchera cependant pas d'assurer une coordination satisfaisante des politiques tarifaires et commerciales, et notamment de réaliser une harmonisation suffisante des tarifs extérieurs ainsi que de limiter les divergences dans la mesure compatible avec le maintien du pouvoir de conclure des accords avec les pays tiers. La Suisse précisera en temps utile comment cette coordination pourrait être organisée. Permettez-moi d'affirmer dès maintenant qu'il nous paraît possible d'éviter toute perturbation du marché intégré. Les éléments de souplesse nécessaires ne seront pas destinés à donner à notre pays des avantages économiques allant au-delà des avantages analogues dont peuvent bénéficier les Etats membres de la Communauté.

11. En deuxième lieu, la Suisse doit être en mesure de conserver une base d'approvisionnement suffisante pour une économie de guerre. Cet objectif pourra le plus souvent être atteint par le stockage de biens essentiels. Mais une telle mesure ne sera pas toujours appropriée ou suffisante; je pense tout particulièrement au maintien, dans le pays, d'un potentiel adéquat de production agricole en prévision des perturbations éventuelles de l'approvisionnement du pays. Nous souhaiterons pouvoir examiner avec la Communauté les méthodes par lesquelles il serait possible de répondre à notre préoccupation.

12. Enfin, il se peut que des dispositions qui, en temps normal, seraient parfaitement compatibles avec la neutralité, doivent être modifiées ou suspendues dans certaines circonstances. En d'autres termes, la Suisse devrait disposer, dans son accord, d'une clause s'inspirant de celle de l'article 224 du Traité de Rome, qui reconnaît aux Etats membres une faculté de dérogation, notamment en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre. Des dispositions devraient naturellement être prévues afin d'éviter les perturbations qui pourraient en résulter pour la politique commune de la Communauté. Il n'est pas exclu, cependant, que dans une situation particulièrement tendue, cette faculté ne soit pas suffisante, de sorte que la Suisse, *ultima ratio*, devrait être en mesure de dénoncer l'accord. Une décision aussi radicale n'interviendrait cependant que dans des circonstances extrêmes et d'ailleurs imprévisibles.

13. Le Conseil fédéral a examiné, à la lumière de ces considérations, de quelle manière la Suisse pourrait participer au marché européen intégré. Il lui semble que ce soit l'association prévue à l'article 238 du Traité de Rome qui réponde le

mieux aux conditions de fait. Cette solution permettrait, à notre avis, de dissiper des craintes éventuelles, selon lesquelles la participation d'un pays neutre pourrait compromettre la poursuite des objectifs autre qu'économiques que la Communauté se propose d'atteindre. Etant donné toutefois que l'article 238 ne définit l'association qu'en termes généraux, le gouvernement suisse, en s'efforçant de concevoir une solution, a dû s'appuyer sur des hypothèses de travail.

La première de ces hypothèses touche aux institutions. Les organes de décision jouent un rôle important dans le fonctionnement d'un marché intégré, dynamique par nature. Ce qui est vrai pour la Communauté le sera aussi pour l'association. Etant donné que la Communauté désirera sans doute préserver pleinement sa liberté de décision, une solution au problème institutionnel pourrait consister en un Conseil d'association, dans lequel seraient représentées, d'une part, la Communauté et, d'autre part, la Suisse. Elle donnerait à la Communauté l'assurance que le pays associé ne serait pas conduit, en faisant valoir les considérations qui lui sont particulières, à porter atteinte aux décisions de la Communauté ou à freiner son développement. Une telle formule pourrait répondre au besoin de la Suisse, qui dérive de sa politique de neutralité, de conserver son identité et de participer à l'adoption des décisions la concernant. Pour assurer un fonctionnement efficace de l'association et prévenir des difficultés lorsque surgiraient des divergences d'opinion ou d'appréciation dans des cas particuliers, il y aurait lieu d'insérer dans l'accord des dispositions appropriées, par exemple des consultations régulières entre la Communauté et la Suisse, consultations qui devraient pouvoir intervenir non seulement au sein du Conseil d'association mais aussi au stade de l'élaboration des décisions à prendre. Les divergences éventuelles touchant à l'exécution des obligations du traité d'association pourraient, en cas de besoin, être portées devant un organe arbitral, statuant à la majorité, qui se prononcerait, selon les cas, soit sur le fond du problème soit sur d'éventuelles mesures de compensation.

Il est cependant possible d'imaginer d'autres arrangements; la solution la plus appropriée ne pourra être dégagée qu'à un stade déjà avancé des négociations, en prenant en considération la substance matérielle de l'accord.

14. La deuxième hypothèse sur laquelle repose notre conception est que l'association ne devrait pas s'étendre à certains domaines seulement mais devrait avoir un contenu économique large conforme au fait que la coopération traditionnelle de la Suisse avec les pays européens touche déjà à de nombreux secteurs de la vie économique. Nous ne cherchons pas à obtenir une situation privilégiée par rapport aux pays membres actuels ou futurs de la Communauté. Si dans certains cas, que nous espérons avoir l'occasion d'exposer par le détail lorsque sera venu le moment d'ouvrir des négociations, nous devons suggérer des arrangements qui diffèrent partiellement de ceux du Traité de Rome ou des instruments d'exécution adoptés ultérieurement, notre objectif sera de vous faire des propositions équilibrées, caractérisées, ainsi que l'exige l'article 238, « par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

15. Permettez-moi de passer rapidement en revue les principaux secteurs qui se trouveraient inclus dans l'association et de présenter à leur sujet quelques commentaires, sans préjudice des solutions institutionnelles qui seront finalement retenues.

En ce qui concerne la création du marché intégré pour les marchandises, les services et les capitaux, les dispositions de l'accord d'association pourraient

s'appuyer largement sur celles du Traité de Rome, compte tenu de la position que j'ai déjà indiquée au sujet de la politique commerciale et du tarif applicables aux pays tiers. Pour la main-d'œuvre et l'établissement, la situation démographique créée par la présence de travailleurs étrangers qui représentent déjà plus d'un quart de la population active devrait être prise en considération.

En ce qui concerne l'agriculture, nous pouvons nous rallier en principe aux objectifs fixés à l'article 39 du Traité de Rome. Le Conseil fédéral est résolu à maintenir une paysannerie forte et une agriculture productive. L'agriculture suisse se heurte toutefois à des difficultés particulières en raison des conditions climatiques, topographiques, structurelles et économiques qui se traduisent par des coûts de production nettement supérieurs à ceux de la Communauté. La réalisation des objectifs de la politique agricole dans le cadre de l'association pose donc des problèmes complexes. Nous souhaiterions pouvoir les approfondir avec l'aide de la Communauté en vue de trouver une solution appropriée.

En matière de transport, la proximité géographique de nos pays rend leur coopération indispensable. Nous sommes par conséquent désireux de collaborer avec la Communauté en vue d'établir une politique de transport aussi rationnelle que possible, ainsi que la Communauté elle-même l'envisage.

Nous sommes d'accord d'adopter des dispositions destinées à éviter que l'abolition des obstacles aux échanges soit contrecarrée par des ententes privées ou des monopoles, ou la concurrence faussée par des subventions, des aides de toute nature, des pratiques de dumping, etc.

Nous estimons également qu'une coopération très étroite est requise dans les questions touchant à la conjoncture, à la politique monétaire et notamment à l'équilibre des balances de paiement.

Le gouvernement suisse est prêt à discuter de tout autre problème que la Communauté désirerait soulever dans le contexte d'une association, et notamment de la participation suisse au fonds social ou à la banque d'investissement. Il est disposé à envisager le versement d'une contribution adéquate au fonds de développement.

Dans l'ensemble, je puis une fois encore donner l'assurance que la Suisse est disposée à coopérer étroitement avec la Communauté, dans les divers secteurs couverts par l'association, afin de faciliter le fonctionnement du marché intégré et d'assurer des conditions de concurrence équitables.

16. Nous sommes par ailleurs conscients du fait que les règles institutionnelles des accords d'association que la Communauté pourrait conclure avec différents pays devront être d'une manière ou d'une autre coordonnées afin d'éviter la mise sur pied d'un appareil administratif trop lourd. De même sera-t-il nécessaire de régler les relations non seulement de la Communauté avec le pays associé mais aussi des différents Etats associés entre eux.

17. Je voudrais enfin saisir cette occasion pour déclarer que la Suisse se réjouit des relations qui se sont développées avec les deux autres Communautés européennes. Les accords conclus avec la Communauté du charbon et de l'acier ont créé une base utile pour des rapports mutuellement avantageux. La collaboration qui a été amorcée de manière pragmatique avec la Communauté européenne de l'énergie atomique est pour nous un élément précieux dans la coopération internationale pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. La Suisse est prête à discuter en temps opportun le développement futur de ces relations.

18. Depuis le 29 mars 1923, la Principauté de Liechtenstein est liée à la Suisse par un traité d'union douanière. De l'avis des gouvernements de la Suisse et du Liechtenstein, il y aurait lieu, au cours des négociations entre la Suisse et la C.E.E., d'examiner également, en accord avec le gouvernement de la Principauté, la question des relations entre la Principauté de Liechtenstein et la C.E.E. en tenant compte des liens étroits qui existent entre la Principauté et la Suisse.

La solution de ce problème devrait résider dans l'adhésion du Liechtenstein au traité d'association qui serait conclu entre la Suisse et la C.E.E.

19. Et voici mes conclusions.

Je vous ai exposé aussi clairement que possible, je l'espère, la position générale et les intentions de la Suisse ainsi que la contribution que mon pays pense pouvoir apporter, sur le plan économique, à l'œuvre entreprise par les membres de la Communauté.

Je vous ai également présenté le cadre dans lequel nous concevons notre contribution. Ce cadre est déterminé par les obligations permanentes, ressortissant au droit des gens, que nous impose un statut de neutralité répondant à la volonté délibérée du peuple suisse. Pour l'Europe, dont nous faisons partie, mais aussi pour les autres continents, l'existence de ce statut — avec toutes les limitations qu'il implique pour nous — se révèle sans cesse utile. Les garanties, auxquelles notre neutralité nous commande de ne pas renoncer, ne portent pas atteinte à la substance de l'association. La Suisse, de par ses origines spirituelles et politiques, est un pays profondément attaché à l'idéal européen et les buts qu'elle vise sont en harmonie avec le renforcement et le développement de l'Europe. La maxime de la neutralité ne peut, ni dans le cas de la Suisse ni dans celui de l'Autriche ou de la Suède, freiner la construction de l'Europe. Nous sommes au contraire convaincus que la neutralité de ces Etats constitue un complément utile du système européen tendant au rapprochement des peuples et à une coopération toujours plus étroite, souhaités par nous et par les pays qui nous entourent. Le concours de la Suisse à la grande œuvre de la Communauté, qui s'édifie dans un espace économique avec lequel nous avons les relations les plus intenses, s'inscrit dans la logique des faits.

La Suisse ne demande pas des avantages unilatéraux; l'accord d'association qu'elle suggère devra être équilibré et équitable pour tous. Notre objectif essentiel est de sauvegarder et de développer la coopération et l'intégration déjà réalisées entre nos pays.

La Communauté, à l'article 2 du Traité de Rome, s'est fixé la mission «de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit». Notre pays approuve cet objectif et espère que par l'association au Marché commun il aura la possibilité de contribuer à sa réalisation.