

E 2210.2(-)1972/159/7
[DoDiS-13225]

*Le Secrétaire général du Département politique, A. Zehnder,
au Chef de la Délégation suisse auprès de l'OECE, G. Bauer*

L Confidentiel

Berne, 12 juillet 1955

Le 25 mai dernier, j'ai tenté d'esquisser, à votre intention¹, les diverses données du problème de l'intégration européenne et de faire le point, tout au moins provisoirement, de la situation.

A l'issue de la Conférence de Messine, il me paraît nécessaire de compléter ce premier exposé à la lumière des rapports qui viennent de nous parvenir.

Les 1^{er} et 2 juin dernier, les Ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la CECA se sont réunis à Messine, afin de procéder à un examen général de ce que l'on est convenu d'appeler aujourd'hui «la relance de l'intégration européenne». Trois mémorandums étaient soumis à leur attention, rédigés par les pays du Benelux, par la République fédérale de l'Allemagne et par l'Italie. Vous trouverez en annexe un résumé de chacun d'entre eux².

Je ne reviendrai pas sur le mémorandum du Benelux; il a déjà fait l'objet de commentaires dans mon rapport précité. Je me bornerai à rappeler simplement que l'idée de base des pays du Benelux est la co-existence d'une tendance vers l'intégration économique générale et d'une approche par secteurs, le tout devant vraisemblablement aboutir à la mise sur pied d'une communauté dotée de pouvoirs propres. L'Allemagne se rapproche plus ou moins de cette doctrine. Pour elle aussi, les efforts des pays doivent tendre à la création d'un Marché commun, tant politique qu'économique, mais plus vaste

1. Non reproduit. Une lettre identique a été adressée à la Légation de Suisse à Washington, E 2200.36(-)1970/72/63.

2. Non reproduits.



que celui de la CECA et avec la collaboration d'organismes tels que l'OECE et le GATT, mais sous l'impulsion de la Haute Autorité. L'Italie marque sa préférence, non pour l'intégration par secteurs qu'elle considère comme trop lente, mais bien plutôt par l'approche générale. Cela ne l'empêche pas de se rallier par ailleurs aux thèses du Benelux.

Vous trouverez en annexe³ le texte de la résolution de Messine. Il est permis de penser, à la lumière de ce texte, que le rythme de la création d'un Marché commun européen sera infiniment moins rapide que ne l'avaient imaginé les ministres du Benelux et M. Monnet. D'ailleurs, la mise hors circuit de ce dernier et son remplacement par une personnalité à tendance moins supranationale⁴, en dépit des apparences de son discours inaugural à l'assemblée du «Pool», est un indice de l'état de choses actuel. La formule des autorités ou des organismes supra-nationaux paraît devoir, elle aussi, subir, au moins momentanément, une éclipse.

Le communiqué relève, certes, que la nouvelle étape dans la voie de la constitution européenne doit être réalisée tout d'abord dans le domaine économique, confirmant ainsi l'objectif politique final plus lointain que certains d'entre les six ministres gardent présent à l'esprit. Mais, ce faisant, le concept de l'intégration économique européenne n'en subit pas moins un changement sensible et paraît même annoncer une modification des principes qui sont à la base de la CECA. L'entente n'ayant pu se faire, une formule de compromis a dû être élaborée, rompant ainsi avec l'intégration telle que l'envisage le traité de la CECA.

Tout au plus, pourrait-on en retrouver les formes dans un secteur nouveau qui est celui de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Adoptant apparemment le principe de la coopération intergouvernementale contre lequel certains des ministres se sont élevés maintes fois, le communiqué de Messine en prévoit cependant l'application dans le secteur des voies et moyens de communication, sous toutes leurs formes, ainsi que dans les domaines du gaz et de l'électricité, exception faite du pétrole dont le caractère mondial le rend impropre à figurer dans une intégration régionale.

Quant à l'énergie atomique, elle sera traitée, comme l'avaient suggéré les pays du Benelux. Mais, préoccupation de rédaction, le terme «organisation commune» a remplacé celui d'«autorité commune».

L'aspect «intégration horizontale», également préconisé par le Benelux, a les honneurs du communiqué. Toutefois, les six ministres se bornent à mentionner que «la constitution d'un marché européen, exclusif de tous droits de douane et de toutes restrictions quantitatives, est l'objectif de leur action dans le domaine de la politique économique». Sa réalisation demande toutefois à être effectuée par étapes. La première étape doit consister en une étude sur la procédure et le rythme de la suppression progressive des obstacles aux échanges ainsi que des mesures appropriées visant à une unification progressive du régime douanier vis-à-vis des pays tiers. Au cours de cette même étape devraient encore être examinées les mesures d'organisation de

3. *Non reproduit.*

4. *R. Mayer.*

la politique générale des pays participants dans les domaines financier, économique et social. Il devrait en être de même, en vue d'établir une coordination suffisante dans le domaine monétaire, afin de créer et de développer un Marché commun. Cette étude devrait s'étendre également aux clauses de sauvegarde, à la création d'un fonds de réadaptation, à une libre circulation progressive de la main-d'œuvre, à l'élimination de toute discrimination nationale. Enfin, les modalités institutionnelles appropriées devraient être examinées en vue de la réalisation du Marché commun. Ainsi, cette première étape comporte déjà en forme l'ensemble des dispositions propres à établir ultérieurement un marché commun. Les conditions posées par les pays du Benelux, qui présupposaient à l'établissement d'une communauté économique européenne la mise en place d'une autorité commune, semblent toutefois être écartées pour l'instant.

Les six ministres ont arrêté en outre les méthodes de travail nécessaires à l'élaboration du rapport d'ensemble qui devrait leur permettre de prendre position, dans le cadre de conférences qui auraient pour but l'élaboration de traités ou d'arrangements relatifs aux matières envisagées. La préparation en sera assurée par un comité de délégués gouvernementaux, assistés d'experts, présidé par M. Spaak, dont la tâche consistera à coordonner les différents travaux. Le comité bénéficiera de concours qu'il sollicitera de la Haute Autorité de la CECA ainsi que des secrétariats généraux de l'OECE, du Conseil de l'Europe et de la Conférence européenne des Ministres des transports.

On peut espérer qu'en appelant à la même table l'ensemble des institutions européennes, les six ministres se rendront compte de l'inutilité de reprendre dans une nouvelle enceinte les questions déjà tant de fois débattues.

Seul, parmi les pays non membres de la CECA, le Royaume-Uni, en sa qualité de puissance associée à cet organisme, a été invité – et il a accepté de le faire – à participer à l'élaboration du rapport d'ensemble.

Quant aux invitations qui devraient être adressées ultérieurement pour la conférence proprement dite, la question reste ouverte. Il est vraisemblable, que la participation éventuelle de pays non membres de l'organisation de Luxembourg dépendra de l'issue des travaux préparatoires. Ce ne sera vraisemblablement qu'à ce moment que les six ministres verront s'ils entendent poursuivre la mise sur pied de la «Petite Europe» ou s'engager dans la voie moins arbitraire, d'une Europe à 18 par exemple.

De ce qui précède et des rapports que nous avons reçus, on peut croire que le problème de l'intégration va subir une pause. En effet, il n'est pas douteux que la France reste favorable aux méthodes intergouvernementales telles qu'elles sont en usage dans le cadre de l'OECE ou de la Conférence des Ministres des transports. Quant à la CECA, on sait le rôle qu'a joué la France en vue de limiter les pouvoirs de cet organisme et de le cantonner dans un rôle purement technique. En ce qui a trait au projet nouveau, il est douteux que le Gouvernement français s'engage plus avant dans cette voie avant que ne soit connu le résultat des élections de 1956, qui pourrait amener une majorité hostile ou favorable à l'intégration. Par ailleurs, on semble vouloir

également attendre l'issue de la conférence à Quatre⁵ qui posera le problème de l'Europe orientale, ce qui conduit la France à ne pas vouloir prendre des décisions qui lieraient par trop l'Europe occidentale. Le rôle à Messine de M. Pinay a donc consisté à défendre l'approche par secteurs, tout en renvoyant au second plan l'idée de l'intégration globale.

Quant à l'Allemagne, elle a adopté également une attitude réticente, surtout depuis son accession à la souveraineté. Sans doute, désire-t-elle garder les mains libres en vue de ses négociations futures avec l'URSS. Les pays du Benelux sont évidemment en faveur de l'intégration et, semble-t-il, pour des raisons à la fois économiques et politiques, c'est-à-dire pour unir leurs forces contre un éventuel réveil du nationalisme allemand. Pour ces pays en tout cas, l'idée européenne constitue bien une idéologie.

L'Italie, elle, aligne sa politique sur celle du Benelux dans un intérêt purement économique: besoin d'un programme d'industrialisation, absence de matières premières, nécessité d'exporter la main-d'œuvre, etc.

La Grande-Bretagne, pour sa part, suit la situation avec intérêt et même avec une sympathie marquée depuis que M. MacMillan a pris la tête du *Foreign Office*. On considère en effet M. MacMillan comme un Européen convaincu. On reste en principe prêt, du côté britannique, à participer à une coopération technique, mais, en revanche, on ne veut entendre parler en aucun cas d'une atteinte même minime à la souveraineté anglaise. Par ailleurs, il semble que l'on est aujourd'hui plus convaincu qu'hier des possibilités qu'offre le cadre de l'OECE pour discuter de problèmes de ce genre, même par rapport au GATT dont on semble s'écarter. C'est les raisons [*sic*] pour lesquelles la Grande-Bretagne ne verrait aucun inconvénient à voir un représentant de l'OECE prendre part aux travaux.

Quant aux Etats-Unis qui ont toujours été par principe partisans de l'intégration européenne, ils n'entendent pas prendre position sur les meilleures méthodes tendant à la réaliser.

De toute façon, il semble que la date du 1^{er} octobre soit bien proche pour permettre une prise de position, et cela en raison même des avis différents des six ministres en cause. Il apparaît toutefois que les six pays de la CECA ont voulu tirer la leçon des échecs subis en matière d'intégration. Conscients de leurs divergences de vues, ils entendent préparer avec un soin particulier la conférence envisagée.

Nous n'ignorons pas que les objectifs envisagés par la conférence ont déjà fait l'objet d'études dans le cadre de l'OECE par exemple. Il nous est apparu cependant désirable de ne pas faire obstacle à la participation du secrétariat de l'OECE aux travaux préparatoires. Il pourrait, nous semble-t-il, faire mieux valoir de cette manière l'œuvre déjà accomplie à Paris ou en voie d'accomplissement et réussir peut-être, grâce au concours de la Grande-Bretagne et des pays de la CECA moins favorables aux idées d'intégration, à influencer le cours des travaux envisagés par les Six. La présence du secrétariat de

5. Il s'agit de la Conférence des Quatre Grands qui s'est tenue à Genève du 18 au 23 juillet 1955. Cf. Nos 21, 22, 30 et 37 dans le présent volume.

l'OECE devrait au reste nous permettre d'être mieux renseignés sur leurs intentions.

En raison des idées souvent contradictoires que l'on peut déceler dans l'esprit des six ministres et compte tenu des échéances à venir, notamment dans le cadre des relations avec l'Est, il est difficile de prévoir dès maintenant laquelle des deux tendances, coopération intergouvernementale ou intégration, l'emportera.

Il importe donc que nous continuions à suivre de près le développement de ces problèmes, afin d'être à pied-d'œuvre et parfaitement informés le moment venu.

Je saisis cette occasion pour vous remercier des rapports que vous nous avez déjà fait parvenir⁶ et qui ont permis d'élaborer cette lettre.

6. *Pour les nombreux rapports de G. Bauer, ibid. et E 2001(E)1970/217/364.*