

STRICTEMENT CONFIDENTIEL !

Exposé du Chef du Département politique  
sur les aspects politiques de l'intégration européenne

---

(Prononcé le 3 septembre 1970 à la Conférence des Ambassadeurs et le 4 septembre 1970 devant les Commissions des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Conseil des Etats)

Introduction

Les problèmes politiques que posent nos rapports avec les communautés européennes sont nombreux. Comme vous le savez, il s'agit pour nous de sauvegarder notre indépendance, la liberté d'action nécessaire au maintien d'une politique cohérente de neutralité ainsi que d'éviter une modification substantielle de notre droit public susceptible de dénaturer nos structures.

Ces questions ont fait l'objet d'examens approfondis. Il en ressort, comme toujours en politique, que les réserves que nous avons à faire peuvent être plus ou moins étendues, plus ou moins strictes, plus ou moins impératives.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire aujourd'hui de dresser le catalogue détaillé de ces réserves, d'analyser leur raison d'être, mais plutôt d'établir si les conditions présentes nous incitent à les souligner, à les mettre en vedette, ou plutôt à les atténuer, à les interpréter restrictivement. Rappelons que ces réserves, dans leur substance, peuvent se réduire aux cinq principes suivants:

- a) La Suisse n'est pas disposée à s'engager dans un processus d'érosion de son identité nationale, mais veut au contraire conserver son indépendance et son caractère propre.

- b) La Suisse est décidée à conserver son statut de neutralité permanente et armée et à mener la politique de neutralité de son choix.
- c) La structure interne du pays ne doit pas être ébranlée.
- d) La Suisse doit s'efforcer de conserver le droit de mener elle-même sa politique commerciale à l'égard du monde non communautaire.
- e) La Suisse ne doit pas contracter d'engagements irréversibles et indissolubles.

Je précise qu'en ce qui concerne le principe du maintien de notre neutralité, les réserves à formuler devraient comprendre quatre points:

- Une réserve générale qui libérerait la Suisse de l'obligation d'exécuter les décisions de la Communauté contraires à la neutralité et lui permettrait de prendre les mesures que cette neutralité exige.
- Un droit de retrait ou de suspension en cas de guerre ou de menace de guerre.
- Le droit de ne pas participer à des mesures économiques de combat édictées à des fins politiques.
- Le droit de nous préparer à adopter en cas de besoin une économie de guerre et d'assurer notamment en toutes circonstances l'approvisionnement du pays.

L'ensemble de ces réserves est considérable. Mais pouvons-nous envisager de les atténuer, pouvons-nous, à l'heure présente, les interpréter restrictivement, et cela sous l'angle de la politique étrangère ?

---

1) L'intégration européenne est en marche. Elle est entrée simultanément dans une phase d'élargissement et d'approfondissement. On peut certes se demander si ces deux termes ne sont pas contradictoires, si une communauté élargie peut être approfondie, mais c'est en tout cas l'intention et la volonté des Six.

La Suisse, placée au centre de la Communauté et qui a avec elle de nombreux rapports ne peut pas ignorer cette évolution. Elle devra d'une manière ou d'une autre se rapprocher de la CEE, passer un accord avec elle.

La question qui se pose, c'est de savoir si cet accord doit être étroit ou large, aussi extensif que possible ou plutôt restrictif.

Si nous vivions à une époque paisible exempte de risques de guerre ou de conflit, nous aurions surtout à rechercher la formule la plus satisfaisante sous l'angle technique et juridique, et qui nous assurerait le meilleur avenir économique. D'après les études faites par l'Administration et les associations économiques de notre pays, cette formule devrait nous permettre de coopérer aussi étroitement que possible avec les divers secteurs d'activités de la Communauté, tout en sauvegardant l'autonomie nécessaire au maintien du haut degré de compétitivité dont jouit notre économie de par sa situation spéciale.

C'est à mon collègue M. Brugger qu'il appartient de dire si les impératifs économiques à eux seuls justifieraient une solution de coopération maximale. Du point de vue politique en tout cas, tel n'est pas le cas et il faut malheureusement, dans la situation présente, tenir particulièrement compte des aspects politiques.

La détente actuelle est probablement fallacieuse, l'équilibre entre l'Est et l'Ouest n'est pas assuré. Au contraire, il semble qu'il se déplace, militairement et politiquement en faveur de l'Union Soviétique, ce qui présage pour l'Europe des jours difficiles.

Cette modification de l'équilibre est due à trois facteurs principaux. Le premier d'entre eux, c'est que l'URSS, malgré la crise interne qui affecte le communisme, ou à cause d'elle, accroît son effort militaire et se lance dans une politique d'expansion vers la Méditerranée, le Proche Orient et l'Océan Indien. Elle vise à la parité nucléaire avec les Etats-Unis, conserve sa supériorité en moyens conventionnels, et se dote d'une flotte de guerre, sous-marine et de surface, ainsi que d'une marine marchande qui lui permettent ou lui permettront de disputer à l'Amérique la maîtrise de la mer, au moins dans certaines zones. Elle a pris pied en Egypte, moins sans doute pour intimider les Israéliens qu'en vue de parvenir à dominer la Méditerranée orientale.

Le second facteur, c'est la volonté de désengagement de Washington, qui, si elle persiste, amènera une réduction des troupes américaines stationnées en Europe. A cet élément en lui-même inquiétant, s'ajoutent les troubles de civilisation que traversent les Etats-Unis, et qui s'étendent aussi à notre continent. Il se peut que la contestation, la révolte des jeunes, le malaise de l'intelligentsia ne soient qu'un phénomène temporaire. Il n'en affaiblit pas moins la capacité de résistance de l'Occident.

Le troisième facteur, c'est que l'opinion publique européenne n'est nullement troublée par cette évolution, refuse d'en voir les dangers, et qu'en conséquence les gouvernements ne sont pas en mesure d'envisager de suppléer à la défaillance américaine. L'Europe occidentale a vécu à l'abri du parapluie nucléaire américain. Maintenant que son efficacité peut être mise en doute, elle ferme les yeux et paraît s'apprêter à vivre pratiquement désarmée.

Il s'agit là de faits, et il serait impardonnable que nous n'en tenions pas compte. Paraphrasant ce que l'on disait autrefois de l'Allemagne, on pourrait avancer que l'Europe occidentale est un géant économique, et que si elle n'est pas un nain politique, elle en est un militaire. Sa force de dissuasion est étrangère et, si on la lui retire, elle est nue.

Dans ces conditions, il est clair qu'au cas où nous nous rapprocherions trop de la CEE, où nous passerions avec elle des accords qui feraient douter de notre neutralité, nous risquerions de partager son sort si les choses tournaient mal.

Or on ne saurait exclure que l'URSS ne cherche, dans un avenir plus ou moins proche, à exercer sur l'Europe occidentale de très fortes pressions. Il se pourrait aussi que le Marché commun subisse des revers et que l'intégration se relâche. Dans l'un et l'autre cas, nous devrions pouvoir disposer de notre pleine liberté d'action, nous appuyer sur une neutralité que rien n'aurait compromis, pour tenter de conserver notre indépendance. Une telle politique a réussi en 1940, elle pourrait réussir encore.

- 2) On peut objecter que le Marché commun étant une institution économique, nous ne nous compromettons pas politiquement en coopérant avec lui. Mais ce n'est pas tout à fait exact aujourd'hui déjà, et cela pourrait ne plus l'être d'ici quelques années.

Plusieurs des mesures qu'adopte la Communauté ont déjà des incidences directes sur la politique intérieure de ses membres. Dans le domaine fiscal, avec la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée, et surtout dans le domaine agricole.

Quel que soit le sort réservé aux plans Mansholt, il est évident que la CEE devra instituer un programme agraire visant à mieux équilibrer la production agricole, à réorganiser les exploitations et à réduire le nombre des paysans. Là encore, on peut estimer qu'il s'agit d'un impératif économique qui se réalisera d'une manière ou d'une autre, que la Communauté existe ou non. Mais puisqu'elle existe, les décisions principales seront prises dans son sein, elles devront être appliquées par ses membres, et ceux qui, à un titre ou un autre, y seront associés ne pourront pas les ignorer.

Mais la CEE a d'autres ambitions. Elle envisage des politiques industrielle, énergétique, technologique, conjoncturelle, monétaire communes. Si elles se réalisent, toutes mordront plus ou moins profondément sur les autonomies nationales. En particulier l'unification monétaire, dont le Comité Werner prévoit l'aboutissement à la fin de la présente décade, limiterait la souveraineté des Etats dans un secteur essentiel. Ces problèmes sont ceux de la seconde génération, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas inscrits dans le Traité de Rome et ils exigent en conséquence de nouveaux accords. Mais si ceux-ci sont finalement conclus, il y aura une telle incorporation au sein de la Communauté dans tout ce qui concerne son économie, son fisc et ses finances qu'elle ne pourra plus se passer d'une politique étrangère commune et, corollaire évident, d'un minimum de coordination militaire.

Je le répète, il s'agit là d'une vision d'avenir, d'une extrapolation basée sur des projets qui peut-être ne verront pas le jour. Mais c'est une tendance qu'on peut d'autant moins ignorer qu'elle constitue l'essence de l'esprit européen, qu'elle est dans la continuation de la ligne tracée par les pères fondateurs, les Schuman, les Monnet, les Gasperi et les Adenauer.

La nécessité d'une coordination politique a d'ailleurs été soulignée dans la déclaration de La Haye. Les six chefs d'Etat ou de gouvernement ont réaffirmé "leur commune conviction qu'une Europe regroupant les Etats qui, dans leurs diversités nationales, sont unis dans leurs intérêts essentiels, assurée de sa propre cohésion, fidèle à ses amitiés extérieures, consciente du rôle qui lui appartient de faciliter la détente internationale et le rapprochement entre tous les peuples et d'abord entre ceux du continent tout entier, est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix".

Pour l'instant, ce morceau de bravoure ne s'est traduit dans le concret que par la création du Comité Davignon, lequel a

- 7 -

présenté, en juillet dernier, son rapport. Ce texte, qui est encore confidentiel, est dans sa partie opérative très anodin:

- Réunion semestrielle des Ministres des Affaires étrangères, avec possibilité de consultations extraordinaires.
- Réunion trimestrielle d'un Comité des Directeurs des Affaires politiques.
- Ce comité peut créer des groupes de travail ou d'experts.
- Les consultations peuvent porter sur toutes les questions importantes de politique étrangère.
- En outre, l'Assemblée parlementaire européenne sera tenue au courant des délibérations ministérielles. A cette fin, un colloque réunira semestriellement les Ministres et les membres de la Commission politique de l'Assemblée.
- Deux ans après la mise en oeuvre des consultations, les Ministres des Affaires étrangères déposeront un deuxième rapport, qui portera sur les résultats obtenus.
- Une procédure est prévue pour informer les Etats candidats.
- Ajoutons qu'une autre procédure est instituée pour favoriser une coopération entre les Ambassadeurs des pays membres.

Pour les tenants de l'Europe unie, ce résultat est décevant, et le Prof. Hallstein l'a dit avec véhémence au Parlement de Bonn.

Mais il convient de souligner que les Ministres des Affaires étrangères, dans la première partie du rapport Davignon, ont constaté

- qu'il faut donner forme à la volonté d'union politique qui n'a cessé de soutenir les progrès des communautés,
- qu'il importe que la construction de l'Europe se poursuive par

étapes successives,

- que l'Europe doit se préparer à exercer ses responsabilités dans le monde.

Le rapport Davignon n'est qu'un premier pas. Les finalités politiques, encore vagues, sont en devenir.

Devraient-elles, dans ces conditions, ne pas nous préoccuper ? Je ne le pense pas. Il me semble au contraire que si la Communauté est destinée à survivre et à se développer, son aspect politique devra s'affirmer.

C'est une raison de plus qui nous incite à une application scrupuleuse de notre politique de neutralité.

3) Mais d'autres facteurs encore nous poussent à la prudence. La forme que prendra la Communauté et les tendances qu'elle suivra sont encore floues.

En premier lieu, nous n'avons pas la certitude qu'elle s'élargira, que la Grande-Bretagne y adhérera, ainsi que les autres pays candidats.

Ensuite, nous ne pouvons pas évaluer dans quelle mesure son élargissement, s'il a lieu, l'influencera. Il devrait normalement compliquer son approfondissement, ne serait-ce que par l'accroissement des intérêts divergents à concilier. Mais des événements extérieurs pourraient aussi la pousser à une cohésion plus rapide: une crise du dollar, par exemple, ou une menace soviétique directe.

D'autre part, il n'est pas exclu que les relations entre les Etats-Unis et la CEE ne se tendent, ce qui pourrait conduire finalement à une guerre commerciale. Un tel développement risquerait de provoquer une réaction en chaîne qui compromettrait profondément le système mondial créé depuis la guerre et risquerait par conséquent

de léser gravement les intérêts vitaux de notre pays.

A ces incertitudes dont on parle depuis longtemps et qui ne seront pas rapidement levées s'en ajoute une toute nouvelle: le Traité germano-soviétique. A son sujet les questions se multiplient et elles ont une portée plus considérable que celles que nous venons d'énumérer. Suivant le développement qui lui sera donné, cet accord peut en effet modifier l'esprit du Marché commun, le renforcer ou le miner. Il vaut donc la peine de regarder de près les perspectives qu'il ouvre.

Nous saurons assez vite s'il sera ou non ratifié. Au cas où il ne le serait pas, nous connaîtrions vraisemblablement une recrudescence de tension qui pourrait nous faire retomber dans le climat des années cinquante. Mais puisque le Traité a été signé, on peut admettre que les parties feront le nécessaire pour qu'il entre en vigueur.

C'est dans cette hypothèse que les points d'interrogation s'accumulent. L'Allemagne a-t-elle l'intention d'être la principale bénéficiaire de l'ouverture économique à l'Est que favorise cet accord, ou souhaite-t-elle que tout le Marché commun y participe ? Les pays membres ont encore la faculté de mener librement leurs relations commerciales avec le bloc soviétique, moyennant quelques restrictions plus formelles que réelles. Mais à partir de 1972, ce serait à la Communauté de mener les négociations. On peut se demander si ces dispositions conviendront encore à la République fédérale, et si, pour conserver sa liberté d'action, elle ne cherchera pas à faire ajourner cette échéance.

Les Soviétiques sont eux aussi devant un choix crucial. Sont-ils prêts à reconnaître le Marché commun, à entrer en transaction avec lui en tant que représentant de l'Europe occidentale, ou s'efforceront-ils de traiter individuellement avec chacun de ses membres et selon l'intérêt qu'ils constituent pour eux ? Autrement dit, le Traité germano-soviétique est-il l'amorce d'un Rapallo éco-

- 10 -

nomique ou au contraire d'un rapprochement global des deux Europe, celle de l'Est et celle de l'Ouest ? L'Ostpolitik du Chancelier Brandt entrera-t-elle ou non en contradiction avec le principe de l'approfondissement de la Communauté ?

On ne le sait pas encore, et pour le savoir, il faudra se baser sur les faits beaucoup plus que sur les discours et les déclarations d'intention.

Pour l'instant, les seuls faits connus sont les prochains voyages à Moscou de M. Leussink, Ministre allemand de l'éducation et des sciences, et de M. Schiller, Ministre de l'économie. Le premier parlera d'environnement, de transports, d'énergie nucléaire et de l'utilisation éventuelle de fusées soviétiques pour le lancement de satellites artificiels. Le second discutera d'un nouveau traité de commerce, destiné à remplacer celui qui est échu depuis 1962. On croit savoir que les Russes désirent connaître ses modalités probables pour l'établissement de leur plan quinquennal, et qu'ils s'intéressent à la création d'installations industrielles, à des ouvertures de crédits, à l'exploitation des ressources naturelles d'accès difficile ainsi qu'à l'obtention du "know-how" technique de l'Occident.

On voit l'envergure de ces discussions. Mais rien de plus.

Citons encore un autre fait, qui concerne plus précisément la Communauté. Les observateurs ont remarqué que le gouvernement allemand n'était pas très chaleureux en ce qui concerne l'unification politique de l'Europe occidentale, et qu'il paraissait la considérer comme un problème à très longue échéance. Cette attitude réservée peut avoir diverses causes et ne traduire finalement qu'un sain réalisme. Mais on peut aussi la mettre en relation avec l'Ostpolitik dans le cas où l'Allemagne voudrait la mener le plus possible à son gré.

Ainsi, les conséquences du Traité germano-soviétique pourraient être aussi bien un facteur de dissension entre les Occidentaux

- 11 -

que de cohésion. Elles pourraient amener les Russes à graduer leurs faveurs de manière à dresser les puissances européennes les unes contre les autres, comme elles pourraient les inciter à reconnaître l'entité du Marché commun.

Beaucoup de doutes sont permis, mais des espoirs aussi. Car si le Marché commun, s'engageant dans la percée opérée par Bonn, s'ouvrait vers le monde communiste, y investissait des fonds importants, accroissait sa coopération et ses échanges avec lui, il perdrait ce caractère de succursale économique de l'OTAN qui est encore le sien. Dès lors, les problèmes de neutralité seraient pour nous moins aigus, et nous aurions moins à craindre en nous rapprochant plus de lui. Dans la mesure évidemment où cette ouverture à l'Est ne se traduirait pas par une subordination.

En formulant cette phrase, je mets le doigt sur ce que notre position à l'égard du Marché commun a d'étrange. Tant qu'il a un aspect atlantique trop net, tant qu'il dépend trop de l'OTAN, notre neutralité ne nous permet pas d'avoir avec lui des liens étroits. Mais s'il s'émancipe des Etats-Unis, s'il s'ouvre trop à l'Est, s'il pratique entre les deux super-puissances une politique d'équilibre, qui peut présenter des similitudes avec la nôtre, nous craignons qu'il ne devienne le jouet ou l'otage de l'URSS !

Sommes-nous donc inconséquents ? Certainement pas; car la différence fondamentale entre notre neutralité et celle approximative que la Communauté pourrait avoir, c'est que notre neutralité est armée, tandis que la sienne ne l'est pas.

Nous rejoignons par ce détour une constatation qui a été faite à maintes reprises: aussi longtemps que l'Europe ne disposera pas d'une défense autonome valable, son indépendance relèvera de la bonne volonté d'autrui, sera fragile, aléatoire, et nous compromettrons la nôtre en la liant à la sienne.

Une troisième fois, nous voyons qu'une attitude de prudence s'impose.

4) Cette circonspection qui nous est dictée par l'analyse de la situation internationale, par les finalités politiques de la Communauté et par les inconnues du Traité germano-soviétique, comment devons-nous la traduire en pratique ? Vers quelle décision concrète nous pousse-t-elle ?

Nous savons que nous devons conclure un accord avec la CEE, accord qui se négociera après une série de conversations exploratoires. Le but de ces conversations est d'ailleurs de déterminer s'il sera possible d'aboutir à un arrangement "sui generis", taillé sur mesure, ou si la Communauté s'en tiendra strictement aux trois possibilités prévues par le Traité de Rome, adhésion, association ou accords commerciaux.

Pour l'instant, et dans la conjoncture actuelle, nous devons écarter l'adhésion, même avec de larges réserves de neutralité. Nous avons vu que le maintien de la crédibilité de notre politique de neutralité le demande et que cette politique, aujourd'hui encore, est la meilleure de nos sauvegardes. D'ailleurs, s'il correspond à notre besoin de sécurité d'exclure l'adhésion, nous n'aurons pas à nous battre pour faire admettre ce point de vue puisque les Six ne conçoivent pas une adhésion avec réserves, qu'ils la veulent pleine et entière. C'est du moins leur attitude actuelle. Elle pourrait peut-être se modifier pendant les longs mois au cours desquels ils seront engagés dans leurs négociations avec les Etats candidats et dans leurs conversations avec les Neutres.

Mais nous devons maintenir notre point de vue aussi longtemps que nous aurons l'impression que les finalités politiques du Marché commun n'ont pas tendance à s'évanouir ou que la Communauté ne devient pas de quelque manière un organisme de coopération avec l'Est européen.

Nous avons relevé toutes les incertitudes concernant l'avenir de l'intégration, de sorte que la politique que nous adoptons à son égard ne peut pas être fixée une fois pour toutes, et qu'elle

doit nous permettre de nous adapter à l'évolution.

Mais pour le temps présent et dans les circonstances que nous connaissons, l'adhésion avec réserves de neutralité n'entre pas en ligne de compte. Je ne crois d'ailleurs pas non plus qu'elle soit souhaitable pour des raisons économiques.

Si nous ne voulons pas de l'adhésion, nous n'éprouvons pas non plus de sympathie pour la formule de l'association. Elle nous permettrait certes d'avancer toutes nos réserves de neutralité, mais elle nous lierait à la Communauté par tant de liens que la crédibilité de nos réserves pourrait être mise en doute. Et, en politique étrangère, le caractère juridique de la neutralité importe moins que sa crédibilité.

D'autre part, l'association nous ferait participer si intensément à la plupart des activités de la Communauté que notre rapprochement deviendrait très vite irréversible, en fait sinon en droit. C'est un des éléments qui rendrait notre neutralité moins crédible, mais c'est aussi un danger si le Marché commun traversait une crise, extérieure ou intérieure.

En outre, si un mécanisme de consultations très étroit était, comme il semble probable, refusé au pays associé qui, de par son statut, ne pourrait pas participer directement aux décisions communautaires, ce pays s'exposerait au risque de satellisation. C'est un très grave danger en soi-même, et aussi par ses répercussions sur la crédibilité de la neutralité.

Restent les accords commerciaux. Mais là, nous sommes confrontés aux inconvénients inverses. Sous l'angle de la politique de neutralité, ils nous conviendraient parfaitement. Mais économiquement, ils pourraient nous tenir trop à l'écart du Marché commun, nous empêcher de coopérer à celles de ses activités qui correspondent à nos intérêts.

Cette rapide revue des trois possibilités prévues par le

Traité de Rome vous fait comprendre pourquoi nous attachons tant de prix aux conversations exploratoires, parce que nous espérons qu'elles nous permettront de sortir du dilemme, de déceler des formules qui seraient à cheval entre l'accord commercial et l'association, qui répondraient à nos besoins économiques sans mettre en péril notre sécurité.

Ce que nous aimerions, c'est une solution spéciale avec le Marché commun, prévoyant certes l'accès non discriminatoire au grand marché européen, mais assortie également de formules de coopération souples, qui nous permettent de sauvegarder notre autonomie.

Mon collègue, le Conseiller fédéral Brugger, et l'Ambassadeur Jolles vous entretiendront en détail de ces problèmes dont je n'ai fait qu'ébaucher l'aspect strictement politique. Ou plus précisément de politique étrangère. Car la politique intérieure est, dans ce domaine, tout aussi importante. Mais je pense que je n'ai pas besoin de m'étendre à ce sujet. Vous savez que notre accord avec la CEE sera, s'il a quelque ampleur, soumis au référendum et vous savez que le peuple, l'initiative Schwarzenbach l'a démontré, n'accepterait pas un arrangement qui nous incorporerait trop étroitement à la CEE. En l'occurrence, mais pour des motifs différents, la majorité de l'opinion publique en arrive à des conclusions analogues à celles que nous avons tirées de l'analyse de la situation internationale.