

Exposé du Chef du Département politique devant les Commissions des
Affaires étrangères et du Commerce extérieur des deux Conseils
(3 novembre 1970)

Au cours de mes précédents exposés, j'avais cherché à tracer le cadre général dans lequel s'insère notre politique à l'égard de l'intégration européenne. Je me bornerai à vous le rappeler brièvement avant d'examiner cette même politique dans un contexte plus précis et plus délimité, celui des prochaines conversations exploratoires de Bruxelles.

Je vous parlerai donc des questions que soulève notre neutralité, de la position des diverses puissances face au cas de la Suisse et enfin, de certains aspects de notre politique intérieure.

Mon collègue Brugger vous entretiendra, pour sa part, des problèmes économiques de l'intégration, ainsi que de la procédure de négociation envisagée.

I

Le cadre général

1. En théorie, la Suisse a cinq possibilités de régler ses relations avec la Communauté économique européenne, à savoir
 - a) une adhésion avec réserves de neutralité
 - b) une association
 - c) un accord sui generis
 - d) un accord de commerce préférentiel
 - e) un accord de commerce non préférentiel

Jé vous dirai d'emblée qu'après maintes réflexions nous avons été amenés à jeter notre dévolu sur la troisième solution, celle de l'accord sui generis. Nous sommes arrivés à cette conclusion après avoir pesé les avantages et les inconvénients des diverses approches, en procédant par élimination. Il ne s'agit pas encore d'une base pour la négociation future, mais d'un point de départ, d'une hypothèse de travail pour les conversations exploratoires.

2. Comme vous le savez, nous avons toujours été d'avis que le rapprochement de la Suisse et des Communautés européennes ne devait pas mettre en péril notre indépendance, nos structures essentielles ni le maintien d'une politique cohérente de neutralité.

S'il était clair, dans ces conditions, que nous aurions à tenir compte de divers impératifs, il fallait examiner leur étendue, leur caractère et leur portée, prendre en considération d'une part les nécessités économiques, de l'autre les réalités politiques.

Politiquement - et c'est de cet aspect politique que je vais évidemment parler - nous devons considérer les facteurs suivants:

- a) La sécurité de l'Europe occidentale dépend aujourd'hui comme hier d'un certain équilibre entre l'Est et l'Ouest, l'OTAN et le Pacte de Varsovie, l'URSS et les Etats-Unis. Or, sous l'angle militaire et politique, cet équilibre est en train de se déplacer en faveur de l'Union Soviétique, ce qui est notoire en Méditerranée. Si ce phénomène s'accroît et si, par surcroît, les Etats-Unis retirent quelques-unes de leurs divisions de notre continent, l'URSS sera en mesure d'exercer de fortes pressions sur l'Europe occidentale. Dans cette hypothèse, notre neutralité nous serait d'un précieux secours.
- b) Les finalités politiques de la CEE sont encore vagues. Néanmoins, il est dans la nature des choses qu'elles se précisent. D'autant plus que les programmes dits de la seconde génération, et en particulier la recherche de l'unification monétaire, limiteront, s'ils se réalisent, la souveraineté des Etats membres. Le rapport Werner, dont on parle beaucoup ces temps, préconise en effet la création, dans l'espace de dix ans, d'une véritable union monétaire ainsi que l'adoption d'une politique économique et conjoncturelle commune. La marche vers l'intégration politique se poursuit ainsi par d'autres chemins que celui de la coordination, encore balbutiante, des politiques étrangères.

Dès lors, nous ne pouvons pas nous bercer d'illusions, et croire qu'un rapprochement étroit avec la CEE n'aura que des effets économiques et sera dépourvu d'incidences et sur notre souveraineté et sur notre neutralité.

c) Enfin, nous ne savons pas quelles seront les répercussions du Traité germano-soviétique sur les rapports Est-Ouest en général et sur la Communauté en particulier. Si ce Traité n'est pas ratifié, il est probable que nous assisterons à une recrudescence de tension. S'il l'est, et pour cela il faudrait que le préalable de Berlin soit levé, nous ne pouvons pas encore nous représenter de quelle manière il sera appliqué. Les Soviétiques l'utiliseront-ils pour tenter de diviser l'Europe occidentale ou se résigneront-ils à collaborer, non pas bilatéralement avec les différents Etats européens, mais globalement avec le Marché commun ? Toutes ces hypothèses sont ouvertes, de sorte qu'une attitude de prudence s'impose.

Nous pouvons, pour simplifier, réduire les différents éléments que je viens de rappeler à une seule considération:

Le Marché commun est un puissant organisme économique, il est une force politique en devenir, mais il ne dispose d'aucune capacité de défense autonome et dépend de la protection des Etats-Unis. Dès lors, la Suisse, en se rapprochant politiquement de lui, n'entrerait pas dans une sorte de système de sécurité collective européenne, mais s'exposerait au contraire à tous les aléas des crises auxquelles il serait mêlé et risquerait d'en subir toutes les répercussions. Or, nous avons vu que la dynamique interne du Marché commun tend à empiéter sur le domaine politique de sorte qu'en nous associant trop étroitement à lui, il ne nous serait pas possible de rester politiquement à l'écart, et de poursuivre une réelle politique de neutralité.

Voilà le motif impérieux qui nous impose prudence et circonspection.

II

Nos arguments politiques

Ce que je viens de vous dire ne peut évidemment pas figurer sous cette forme dans la déclaration ministérielle qui sera prononcée le 10 novembre devant le Comité des Ministres de la CEE. Il faudra faire état d'une autre argumentation débouchant sur des conclusions identiques. Il est dans notre intention de souligner la valeur historique de la

neutralité suisse, de faire ressortir qu'elle est devenue une institution reconnue du droit des gens, qu'elle correspond aux intérêts de l'Europe et du monde. Elle est l'émanation d'une politique de paix et constitue un élément de stabilité dans la vie internationale. Mais elle n'a de sens que si elle inspire confiance et que si l'ensemble des nations est convaincu que la Suisse a la volonté et le pouvoir de la maintenir.

Un des buts politiques du Marché commun est de contribuer à la détente internationale et à l'entente entre les peuples de notre continent. Ce n'est en rien incompatible avec la neutralité suisse; au contraire, celle-ci peut en faciliter la réalisation.

Il serait dès lors souhaitable qu'une coopération économique étroite s'établisse entre la Suisse et la Communauté et que des liens spéciaux unissent notre pays à la CEE. Dans le cadre de cette solution particulière, il serait possible de respecter certaines des caractéristiques essentielles de la Suisse, comme le fédéralisme et la démocratie directe. Là encore, il n'y aurait aucune incompatibilité, l'intégration visant à consolider les structures démocratiques de l'Europe.

Tel sera à peu près la substance de cet important passage de notre déclaration.

Je crois qu'il vaut la peine de revenir sur quelques-uns de ses aspects afin de mieux les comprendre et, partant, d'être en mesure de bien les défendre.

Nous réaffirmons que la neutralité suisse est dans l'intérêt bien compris de l'Europe et du monde. Cet intérêt, qui était évident en 1815, lors de la signature du Traité de Vienne, existe-t-il encore aujourd'hui ? Et si oui, comment pouvons-nous le démontrer ? La neutralité permanente impose la stabilité à la politique extérieure de l'Etat qui l'applique. Il en découle que son attitude est prévisible, que le monde sait exactement ce qu'il peut attendre de lui, ce qu'il peut lui demander et ce que celui-ci ne peut pas faire. Cet argument, toutefois, n'est pas très frappant. Il faut un certain effort pour imaginer que la Suisse pourrait être instable, suivre tantôt une ligne, tantôt une autre, et pour se représenter les perturbations qui en résulteraient.

Une autre conséquence de la neutralité permanente, c'est qu'elle nous pousse à entretenir des relations correctes avec tous les Etats, ou en tout cas à le rechercher, et nous met ainsi en position d'offrir nos bons offices. Mais il faut reconnaître qu'on nous les demande de moins en moins et que les institutions internationales nous concurrencent dans ce domaine.

La neutralité de la Suisse présente un autre avantage, dont on parle moins, mais qui est sans doute le plus précieux. Elle a valeur d'exemple, elle facilite le désengagement d'autres puissances, elle est un point de référence. Si la Suisse abandonnait sa neutralité, il est douteux que l'Autriche, la Finlande parviendraient à conserver la leur. La position de la Suède serait probablement ébranlée et peut-être aussi celle de la Yougoslavie. De par son existence en tant qu'Etat neutre, la Suisse contribue à atténuer la division de l'Europe en deux blocs antagonistes. Sans participer, pour l'instant, à la construction de ponts entre les deux Europes, elle est un élément d'espoir qui permet d'entrevoir qu'une telle hypothèse n'est pas irréalisable. Elle est en quelque sorte un catalyseur des possibilités de désengagement.

Enfin, la neutralité suisse peut être bénéfique pour le Marché commun s'il parvient à passer avec notre pays un accord acceptable, qui respecterait notre statut. Il démontrerait par là qu'il n'est pas un organisme fermé, un bloc compact, mais au contraire une institution ouverte, apte à favoriser la coopération inter-européenne.

Passons à un autre point, celui des caractères, difficilement conciliables, de la neutralité et de l'adhésion à la CEE. Aussi longtemps que l'intégration se développe sur sa présente lancée d'après les critères en vigueur aujourd'hui, il est malaisé de voir comment elle serait compatible avec notre politique de neutralité. Mais il faut souligner que nous ignorons, que tout le monde ignore, quels seront les effets de l'élargissement de la Communauté sur le processus d'intégration. Sa nature pourrait changer. Toutefois, à l'heure actuelle, il est vain de spéculer à ce sujet, et nous devons prendre à leur valeur nominale les déclarations des Six.

- 6 -

Dans ces conditions, nous devons admettre que toutes les réserves dont nous pourrions entourer une adhésion éventuelle n'auraient guère qu'un effet subsidiaire. Elles nous permettraient de ne pas participer pleinement à la vie politique de la Communauté, de nous abstenir lorsque certaines de ses décisions seraient dirigées contre un Etat ou un groupe d'Etats déterminé, de ne pas appliquer des dispositions empreintes de partialité. Mais il ne pourrait s'agir que d'exceptions, que du retour à l'autonomie dans des circonstances assez rares. La plupart du temps, nous ne pourrions pas nous soustraire à la ligne commune, nous devrions faire corps avec la CEE, sans quoi notre adhésion n'aurait plus guère de sens pour nous et deviendrait intolérable à nos partenaires. Il en résulterait que vue de l'extérieur, d'en dehors du Marché commun, la politique suisse se distinguerait mal de celle de la Communauté, n'en présenterait qu'un aspect nuancé, mais non essentiellement différent. Nous aurions beau dire, il serait douteux que notre neutralité puisse passer pour authentique alors que nous aurions adhéré à un ensemble qui, lui, n'est pas neutre. On y verrait plus une manifestation d'hypocrisie que la marque d'une politique réellement indépendante. Et cela d'autant plus que le développement de notre coopération avec la Communauté, que la multiplicité des liens qui se seraient tissés nous permettraient chaque jour un peu moins de nous différencier d'elle, de faire cavalier seul.

Vous allez peut-être me dire que je n'ai pas besoin d'insister à ce sujet, que vous êtes, comme le Conseil fédéral, persuadés que dans les circonstances présentes une adhésion avec réserve n'est pas souhaitable. Vous pourrez ajouter que les Six, dans la déclaration de La Haye, ont précisé que les candidats à l'adhésion devaient adhérer sans réserve, accepter non seulement le Traité de Rome, mais aussi ses finalités politiques, le droit communautaire existant et les options concernant l'approfondissement et le développement de la CEE.

D'ailleurs, on peut envisager que le Président du Conseil rappellera ces conditions quand il nous accueillera le 10 novembre prochain.

Nous supposons qu'il mettra en vedette les finalités politiques de la CEE, la nécessité de son approfondissement et celle de ne pas

entraver l'autonomie des décisions communautaires. Bref, il est probable qu'il mettra en relief le caractère particulier de l'intégration, tel que les Six le conçoivent.

De tels propos ne nous surprendraient nullement car c'est bien ainsi que nous avons compris la nature de la Communauté et c'est sur la base de cette conception que nous avons élaboré notre approche. Ces propos ne feraient que confirmer notre point de vue et ne contrecarreraient pas notre politique à l'égard de l'intégration.

On ne saurait toutefois exclure l'hypothèse que certains pays de la Communauté, la France par exemple, ne souhaitent pour nous une solution proche de l'adhésion. Il se pourrait même qu'une telle formule finisse par sourire à la Commission car elle serait de facilité. Elle n'exigerait en effet rien d'autre que la négociation d'un protocole sur les réserves de neutralité et elle aurait de plus l'avantage de mettre pleinement à contribution un pays économiquement fort, comme la Suisse.

Vous voyez que nous aurons peut-être à lutter pour éviter un embrassement trop chaleureux, susceptible d'étouffer notre neutralité.

Il nous sera donc nécessaire de faire ressortir que le Marché commun a aussi bien un contenu qu'un caractère politique, et qu'il n'est pas nécessaire qu'il applique et développe le rapport Davignon pour que l'intégration économique et a fortiori monétaire ne comporte des incidences politiques croissantes.

C'est parce que nous prenons ces incidences et ce devenir politiques au sérieux, tout en nous rendant compte que nous avons besoin d'établir les bases d'une collaboration économique étroite, que nous attachons tant de prix aux conversations exploratoires qui vont s'ouvrir. Nous avons à l'égard de l'association des réticences qui rappellent celles que nous éprouvons devant l'adhésion. Depuis 1962, nous avons pu nous rendre compte que l'association serait difficilement compatible avec nos vues, car elle comporte un danger de satellisation qui a été mis en évidence lorsque l'Autriche a tenté de négocier un tel accord avec la CEE. En fin de compte, un membre associé est tenu d'appliquer des décisions sur lesquelles il n'a pas pu se prononcer.

La création d'organes spéciaux, dits organes d'association, n'éliminerait guère ce danger; dans la plupart des cas, l'associé serait obligé d'accepter les solutions négociées entre les membres de la Communauté sans avoir pu participer à l'élaboration de ces solutions. Il est vrai que la formule d'association n'a pas été précisée d'une manière définitive par la CEE, de sorte qu'on ne peut pas l'exclure catégoriquement et pour toujours. Le précédent autrichien ne signifie pas que d'autres conceptions ne pourraient pas voir le jour dans ce domaine. Mais là encore, il faut tenir compte de la situation actuelle afin de ne pas fonder notre attitude sur des spéculations incertaines.

Il s'agira donc, à Bruxelles, de rechercher en commun avec nos futurs partenaires, et sans modèle préconçu, de quelle manière notre pays peut participer à l'intégration. Cette procédure permettra de mettre à l'examen toute une série de modes de coopération; il n'est nullement exclu qu'elle n'aboutisse éventuellement à jeter les bases d'un accord ou d'accords très substantiels. Mais dans chacune des éventualités que nous étudierons, nous conserverons en mémoire les impératifs de notre politique de neutralité, de même que la nécessité de sauvegarder nos structures fédéralistes.

III

La position des autres puissances face au cas suisse

Après vous avoir exposé les aspects politiques de notre conception, il convient de jeter un coup d'oeil sur les réactions qu'elle suscite, ou peut susciter à l'étranger. Nous sommes là sur un terrain assez mouvant; en effet, pour ne pas limiter les possibilités qu'offrent les conversations exploratoires, nous n'avons pas précisé nos desiderata, et de ce fait nous n'avons pas encore amené les membres de la CEE ni les Etats tiers à prendre nettement position. Mais nous pouvons néanmoins, dans une certaine mesure, prévoir leur attitude, en raison des nombreux contacts que nous avons eus à divers échelons, ces derniers temps.*)

*) Au sujet de ces consultations, j'aimerais ouvrir une parenthèse. Elles sont le résultat d'une activité diplomatique intense dont la

1. Les Six

D'une manière générale, les membres de la CEE accueillent nos démarches avec sympathie. Toutefois, au cours des consultations que nous avons eues avec eux, c'est plus du climat général dont il a été question que de l'approche des problèmes fondamentaux. Il n'empêche que l'on peut déceler chez nos interlocuteurs deux courants, l'un que l'on pourrait appeler maximaliste, l'autre minimaliste.

En tête du premier groupe figure la France qui, comme je l'ai déjà dit, paraît favoriser un statut proche de l'adhésion. Nous ne savons pas exactement pour quels motifs. Il est probable qu'elle espère trouver en nous un allié qui ferait obstacle aux tendances supranationales de la Communauté. En outre, sa politique, sans le proclamer ouvertement, n'est pas très éloignée, sous certains aspects, d'une politique de neutralité. Enfin, elle est certainement sensible à l'importance de notre marché, principalement notre marché agricole.

Vient ensuite la République fédérale d'Allemagne. Elle compte sur nous dans plusieurs domaines. En raison de sa politique d'ouverture à l'Est, une étroite coopération entre les Neutres et la CEE ne peut que lui sourire. Mais notre rôle en matière monétaire, de même que notre conception libérale du commerce mondial comme de la politique industrielle soulignent à ses yeux l'intérêt de notre participation. Toutefois, certains de ses grands commis sont assez doctrinaires et

phase préparatoire remonte à longtemps. En raison de l'attention que nous n'avons cessé de porter au problème de l'intégration, comme d'ailleurs à celui de la Conférence de sécurité, grâce aux contacts que nos diplomates et les hauts fonctionnaires de la Division du commerce ont noués, grâce aussi et surtout à la position économique et politique de notre pays, nous avons suscité dans les capitales européennes un grand intérêt pour notre attitude. Nous avons en conséquence reçu les visites de nombreux Ministres des Affaires étrangères ou Secrétaires d'Etat et été invités nous-mêmes dans diverses capitales (Ministres Harmel - Belgique, Luns - Pays-Bas, Thorn - Luxembourg; Secrétaires d'Etat Salizzoni - Italie, de Lipkowski - France).

Ceux qui se demandaient si la politique de la Confédération était assez active trouveront là une réponse qu'à mes yeux ils devraient tenir pour satisfaisante.

- 10 -

soucieux d'éviter toute atteinte aux principes communautaires.

L'Italie aussi suit une ligne qui peut nous être favorable. Elle considère que les Neutres ont un rôle à jouer dans l'élargissement de la Communauté. Elle ne désire pas la cristallisation des blocs et souhaite au contraire que le renforcement de l'Europe se traduise par une expansion des échanges sur le plan mondial. Les Neutres, à son avis, qu'il s'agisse de la Suisse, mais aussi de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, pourraient faciliter la réalisation de cet objectif sans qu'ils aient à sacrifier leur politique de neutralité. Dans ces conditions, il ne serait pas logique qu'elle milite en faveur de l'adhésion car elle est convaincue que l'intégration économique ne pourra s'épanouir que s'il existe une union politique.

Les Pays-Bas ont, avec la Belgique, toujours combattu en faveur de la supranationalité et sont très attachés aux institutions communautaires. D'autre part, ils voient un certain intérêt à un règlement des relations entre la Suisse et la CEE, à condition que cet accord ne porte pas préjudice à leurs objectifs. C'est la raison pour laquelle ils semblent envisager pour les Neutres un accord dit léger afin que ceux-ci ne soient pas en mesure d'interférer dans l'intégration politique.

En ce qui concerne la procédure immédiate, nous espérons qu'après le 10 novembre, la Commission trouvera le temps, malgré un agenda très chargé, d'entamer rapidement les conversations exploratoires. Et nous nous efforcerons d'éviter que le Conseil des Ministres ne veuille encore ouvrir un débat sur l'attitude à prendre vis-à-vis des Neutres, ce qui retarderait les conversations exploratoires et risquerait de les enserrer dans un cadre rigide. Plusieurs gouvernements nous ont assuré qu'ils partageaient notre point de vue. Mais il y a parfois des rebondissements au sein de la CEE !

Cet éventail des conceptions de nos futurs partenaires démontre que la formule des conversations exploratoires est judicieuse car des vues aussi diverses, des arrière-pensées à ce point divergentes ne peuvent trouver un commun dénominateur qu'après de longues discussions, des tâtonnements et l'examen consciencieux de toutes les solutions concevables.

2. Mais nous ne pouvons braquer notre attention sur les seuls membres de la CEE. Le développement des négociations avec les Etats candidats, et en premier lieu avec la Grande-Bretagne, nous concerne également. Car nos chances d'aboutir à un accord satisfaisant seraient singulièrement réduites si l'élargissement de la Communauté échouait. Bien que les négociations aient commencé depuis le 30 juin, on ne peut pas encore entrevoir si elles aboutiront ou non. On est à peine sorti de la phase de défrichage, de l'établissement des faits. La volonté du Royaume-Uni d'entrer dans le Marché commun et d'y assumer un rôle de premier plan subsiste, ainsi que l'intérêt qu'il manifeste aux projets d'union monétaire. Toutefois, rien n'est déjà tranché, et les observateurs s'entendent pour dire que les chances d'adhésion de la Grande-Bretagne oscillent entre 40 et 60 %. Ajoutons encore une remarque à propos du Royaume-Uni. Bien qu'il fasse partie de l'AELE, nous ne pourrions guère compter sur lui pour appuyer nos efforts visant à un rapide développement de nos propres conversations exploratoires.

Quant à l'Irlande, il est difficile d'envisager son cas indépendamment de celui du Royaume-Uni.

Le Danemark est un interlocuteur idéal pour le Marché commun. Il ne demande pas de période transitoire; il aspire à un débouché immédiat pour ses produits agricoles. Mais on ne peut guère le détacher du contexte scandinave.

Or, la Norvège a formulé différentes réserves, en matière d'agriculture, où sa situation n'est pas sans rappeler la nôtre, et à propos des pêcheries. En outre, son opinion publique est divisée en ce qui concerne l'opportunité d'une adhésion.

3. De la Norvège, passons immédiatement à la situation d'un Etat non candidat, neutre et nordique, c'est-à-dire à la Suède. Son attitude est ambiguë et à dessein. Elle juge opportun de gagner du temps et de faire mine d'hésiter entre l'adhésion et une solution spéciale. Sa politique lui est dictée par la conviction qu'elle a que les négociations avec la Grande-Bretagne échoueraient et que Londres restera ainsi lié à l'AELE. Quoi qu'il en soit, la Suède, qui ne veut pas perdre le contact avec la Norvège et le Danemark, aimerait participer,

- 12 -

au niveau technique, aux travaux entre les candidats et la Commission. Elle ne cherche pas pour elle-même et pour l'instant à ouvrir des conversations exploratoires avec la CEE.

Les conceptions suédoises et suisses sont donc différentes, ce qui n'est pas sans nous causer quelques soucis car il est fâcheux que les Neutres européens divergent sur l'interprétation de la neutralité.

La Suède se fait aussi l'avocat de la Finlande, sans qu'il soit certain que le gouvernement d'Helsinki en soit enchanté. Il cherche en réalité une solution semblable à la nôtre et aimerait harmoniser les tarifs douaniers d'une manière autonome.

L'Autriche enfin aspire à une formule analogue à celle que nous recherchons. Mais sa déclaration ministérielle présentera des différences avec la nôtre. L'Autriche est comme nous consciente du caractère politique de l'intégration et des dangers qui y sont attachés. Mais elle ne veut pas le dire ouvertement de peur de susciter des réactions défavorables de la part de l'URSS. Elle désire également conserver son "Treaty Making Power" mais entend l'exprimer avec une grande circonspection. De même, elle ne manifeste pas autant d'insistance à coopérer aux travaux de la deuxième génération. En outre, elle affirme comme toujours que son économie exige qu'elle s'entende rapidement avec le Marché commun. Quoi qu'il en soit, elle doit naviguer, pour des raisons politiques, dans le sillage de la Suisse. Vous savez qu'en vertu du Traité d'Etat, l'URSS est fondée à exercer un certain droit de regard sur la politique de neutralité de l'Autriche et celle-ci serait dans une situation exposée si elle allait plus loin ou plus vite que nous.

Le cas autrichien rencontre d'ailleurs la compréhension des Six. Les Pays-Bas notamment sont convaincus que nous constituons pour elle une sorte de bouclier et désirent que la solution que nous trouverons ne diffère pas sensiblement de celle que Vienne pourra accepter.

Restent enfin le Portugal et l'Islande, qui ont formulé leur demande sans donner de grandes précisions sur leurs désirs et sans que, apparemment, la CEE ne sache exactement que leur proposer. Leur situation périphérique les place dans une position particulière. Il est

vraisemblable que la solution pour le Portugal aura quelque analogie avec celle trouvée pour l'Espagne tandis que pour l'Islande, le principal problème est celui des pêcheries.

4. Telle est, grosso modo, la situation des pays européens. Mais on ne saurait l'examiner sans évoquer simultanément l'attitude des superpuissances.

Aux Etats-Unis, l'opinion est partagée. Si les cercles économiques voient avec une certaine anxiété l'élargissement d'une Communauté qui, par ses liens avec l'outre-mer, pourrait constituer un immense ensemble où le commerce américain serait discriminé, les milieux politiques continuent à placer leurs espoirs dans une intégration susceptible de donner à l'Europe la consistance politique qui, jusqu'à présent, lui faisait défaut. Il est dès lors évident que Washington ne souhaite pas que l'unification politique du Marché commun soit entravée et que les Neutres puissent freiner ce mouvement. Toutefois, le Président Nixon, sous l'influence de son conseiller M. Kissinger, paraît décidé à laisser les Européens résoudre eux-mêmes leurs problèmes, à ne pas intervenir, comme ses prédécesseurs, dans le processus d'intégration.

Il n'en va peut-être pas de même avec l'URSS. Elle n'a jamais dissimulé son hostilité au Marché commun; elle éprouve la crainte qu'il ne cimenterait l'Europe occidentale, qu'il ne devienne un facteur politique et, ce qui serait le pire, militaire. Comme l'Angleterre des siècles derniers, la Russie d'aujourd'hui a intérêt au maintien d'une Europe divisée, affaiblie par des rivalités internes. C'est pourquoi le Traité germano-soviétique inspire de l'inquiétude à tant d'observateurs, qui se demandent s'il ne constituera pas l'instrument permettant à l'URSS de détacher l'Allemagne de la Communauté. En attendant d'y voir plus clair à ce sujet, on doit se borner à constater que la presse moscovite ne cesse d'affirmer que la neutralité est incompatible avec une adhésion au Marché commun, et qu'elle renouvelle de temps à autre ses avertissements à l'Autriche. Vienne ne les prend pas trop au tragique, mais les Six, et parmi eux les Pays-Bas, redoutent une vive réaction soviétique si l'Autriche passe un accord trop étroit avec le Marché commun.

L'URSS ne peut, juridiquement, rien faire pour entraver le processus d'intégration. Mais elle a, comme déjà dit, un droit de regard sur l'Autriche, et c'est par ce biais qu'elle pourrait interférer dans les affaires européennes. D'où l'importance internationale de notre attitude. Si elle est assez habile, assez nuancée, assez réaliste, elle n'inquiétera sans doute pas l'Union Soviétique, et l'Autriche pourrait peut-être adopter sans dommage la même solution que nous. Si au contraire nous passons un accord que l'URSS considérerait, à tort ou à raison, comme attentatoire à notre neutralité, et si l'Autriche nous suivait, Moscou pourrait alors s'en prendre à Vienne et à Berne. Pour nous, ce ne serait vraisemblablement pas dramatique, mais ce pourrait l'être pour notre voisin.

IV

Conclusions

En ce qui concerne les questions politiques, il est clair que nos contacts avec les Six ont été favorables. On nous a écoutés avec sympathie et on a manifesté beaucoup de compréhension pour nos problèmes. Notre approche est tenue pour réaliste.

Nos partenaires n'ont pas encore d'idées précises sur le contenu de l'accord à passer avec nous. Ils ont au contraire des opinions divergentes, oscillant entre une ligne maximaliste et une ligne minimaliste.

Comme nous souhaitons suivre une ligne médiane, le moment paraît opportun et il nous semble que nous avons des chances de nous faire entendre. Mais il ne s'agit que d'un point de départ et le parcours qui suivra est rempli d'embûches. D'ailleurs, même ce point de départ n'est pas encore acquis. On ne peut pas exclure l'hypothèse que notre déclaration ne provoque des discussions entre les Six susceptibles de retarder le début des travaux et de créer des positions figées difficiles à démanteler.

Nous ne sommes donc pas certains que les conversations exploratoires pourront se dérouler conformément à nos vœux, c'est-à-dire sans cadre préétabli et sans exclusives.

D'autre part, ces conversations peuvent ne pas déboucher sur la solution particulière que nous souhaitons, sur un accord ad hoc; il est possible que nous soyons finalement obligés d'aller plus loin ou moins loin que nous le désirons aujourd'hui.

De même, nous ne savons pas si un seul type d'accord sera proposé à tous les Neutres, ou si chacun d'eux pourra tailler sur mesure. Or, si la Suisse, la Finlande et l'Autriche sont sur la même ligne, il n'en est pas de même de la Suède, beaucoup plus maximaliste.

A ces inconnues déjà considérables, s'ajoutent la grande inconnue du résultat de la négociation britannique et celle - extérieure mais néanmoins importante - de l'attitude finale des Soviétiques. C'est ainsi que nous nous engageons dans une phase difficile de notre politique, avec confiance, avec des dossiers bien préparés, mais sans aucune certitude sur les résultats que nous pourrions obtenir.

Voilà pour l'aspect de politique étrangère des prochaines conversations exploratoires. Mais nous ne devons pas nous braquer uniquement sur lui, et il nous faut penser également à la politique intérieure. Il est absolument nécessaire que l'opinion publique comprenne la position du Conseil fédéral, qu'elle soit au courant du contexte international - tant européen que mondial - qu'elle saisisse la nature de nos arguments et leurs motivations. C'est indispensable, puisque si nous parvenons à l'accord que nous souhaitons, c'est-à-dire à une solution large susceptible d'être approfondie par la suite, d'évoluer au fur et à mesure du développement de l'intégration, cet accord devra franchir le cap d'une consultation populaire.

C'est un point sur lequel, je crois, il n'y a pas de divergences.

Mais s'il faut que le gouvernement applique une politique d'information d'envergure, il est clair qu'il ne pourra lui donner toute son ampleur qu'à l'issue des pourparlers exploratoires. Pour l'instant, nous pouvons dire dans quel esprit et dans quelles perspectives nous entamons les conversations. Mais nous ne pouvons pas, et pour cause, énoncer le contenu probable des accords envisagés, puisque ce contenu doit ressortir de la recherche menée en commun avec les Six.

- 16 -

C'est au moment où cette phase sera terminée que pourra commencer le réel débat au sein du Parlement et dans l'opinion publique. C'est lorsqu'il y aura des textes ou l'ébauche de textes qu'une discussion interne pourra s'amorcer utilement, discussion à laquelle nous souhaitons que l'ensemble de notre population participe.