

August. 71

Confidentiel

Quelques remarques sur la politique de la France et celle de la Suisse, présentées en vue de la visite prochaine de M. Maurice Schumann à Berne.

L'étude de la politique française démontre que les intérêts de la Suisse et ceux de la France se rejoignent souvent. Le rappel de ces intérêts communs permettra d'avoir une conversation positive avec M. Schumann et ses collaborateurs.

Le premier sujet traité dans ce texte est le Marché commun. Nous allons engager avec le Marché commun une négociation dont l'envergure et les conséquences dépassent tout ce que la diplomatie suisse a entrepris depuis très longtemps. Dans cette négociation l'appui de la France nous est indispensable. On peut même dire que le succès de la négociation dépend dans une large mesure du gouvernement français.

Il serait difficile, dans les circonstances actuelles, de ne pas parler des questions monétaires. Ces questions jouent un grand rôle dans nos relations avec la France. Les pages 7 à 12 contiennent quelques remarques à ce sujet.

Ce qu'on pourrait dire à M. Schumann sur la neutralité suisse fait l'objet de quelques suggestions (voir pages 12 à 14).

Enfin, pages 14 et 15, le désarmement, Berlin et la conférence sur la sécurité européenne sont brièvement mentionnés.



I. Le Marché commun

1. Depuis une année, l'attitude de la France à l'égard des pays qui ne sont pas candidats à l'adhésion a complètement changé.

Auparavant, la politique française au sujet des accords qui lieront le Marché commun et les non-candidats s'inspirait, dans une large mesure, des principes que la France a toujours défendus au sein du Marché commun, surtout à l'égard de l'Allemagne. Ces principes, les voici :

- pas de libre échange industriel sans contrepartie agricole;
- le libre échange industriel n'est acceptable que dans le cadre d'une union économique, où les conditions de concurrence sont égalisées.

La France s'est battue pendant des années pour faire accepter ces principes et il ne lui paraissait pas qu'une exception était justifiée dans le cas des non-candidats hautement industrialisés comme la Suisse et la Suède. C'est ainsi qu'est née la formule française, qui avait cours l'année dernière: il faut, disait-on à Paris, que la Suisse devienne "presque membre" du Marché commun. Cela signifiait que le libre échange industriel avec la Suisse serait admis à des conditions plus ou moins analogues à celles qu'avaient acceptées les membres du Marché commun. L'une de ces conditions serait une contrepartie dans le domaine agricole.

2. A la fin de l'année dernière, j'ai été frappé de constater que des personnalités françaises haut placées ne paraissaient plus s'intéresser à la partie agricole d'un accord entre la Suisse et le Marché commun. J'ai averti Berne que la France, renonçant à ses principes sacro-saints, semblait envisager le libre échange industriel entre le Marché commun et la Suisse, sans insister sur une contrepartie dans le domaine agricole.

- 3 -

Au début de cette année, j'ai constaté que Paris avait fait un effort de réflexion à notre sujet et s'était convaincu que des accords trop ambitieux entre le Marché commun et la Suisse dans le domaine agricole n'apporteraient pas de grands avantages matériels à la France et seraient difficiles à négocier, étant donné la situation particulière de l'agriculture suisse.

3. A la même époque, les phrases rituelles de mes interlocuteurs français, sur les harmonisations qui doivent accompagner le libre échange industriel, ont disparu de leur conversation.

La raison est que ces harmonisations conduisent à un dilemme. Elles exigent que nous prenions des mesures décidées à Bruxelles. Si nous obtenons de participer aux consultations de la Communauté, avant que celle-ci décide des mesures dont il s'agit, l'autonomie de décision de la Communauté sera entamée, ce que la France ne veut en aucun cas. Cette autonomie de décision sera aussi compromise, si la Communauté engage avec nous des "pré-consultations".

Si nous ne participons pas aux consultations de la Communauté et s'il n'y a pas de "pré-consultations", nous ne serons plus qu'un satellite de la Communauté, ce que nous ne pouvons accepter.

C'est, en somme, le dilemme suédois. La Suède, à cause des contradictions de sa politique intérieure, s'enferme dans le dilemme "satellisation ou pré-consultations", en voulant trop se rapprocher du Marché commun. M. Schumann se trouvait à Stockholm au début de l'été. Au cours de ses conversations avec son collègue suédois, il n'a pas ménagé ses critiques.

Notons, en passant, que l'harmonisation tarifaire complète n'est possible que dans le cadre d'une union douanière. Sans ce cadre, elle serait contraire au GATT. La Suède a proposé de créer une union douanière entre elle et le Marché commun.

- 4 -

Bruxelles n'a pas retenu cette solution, qui conduirait à ce qu'on appelle le dilemme suédois.

4. Bien que des personnalités françaises haut placées emploient couramment l'expression "libre échange industriel", en parlant de nos relations avec le Marché commun, j'ai observé ici et là des réactions de prudence et même de défense: on suggère quelquefois à Paris que des accords sont nécessaires dans le domaine fiscal et bancaire pour que le libre échange industriel puisse fonctionner.

Il ne faut pas trop s'inquiéter de ces propos. Les responsables français savent très bien que notre négociation échouera si elle doit dépendre d'une réforme de notre fiscalité qui l'adapte à celle du Marché commun.

Quant au domaine bancaire, il est inévitable qu'on en parle, de temps à autre, rue de Rivoli. Ce sont des allusions qui restent vagues, parce que la France n'a pas la moindre intention actuellement de mettre en cause notre système bancaire. On ne vise qu'à nous préparer psychologiquement à la négociation, à nous rendre plus malléables, plus accessibles aux demandes françaises, dans des domaines tout à fait différents.

5. Récemment, le patronat français a publié une déclaration selon laquelle il n'est pas admissible que les non-candidats reçoivent les bénéfices du libre échange avec la Communauté, sans accepter en même temps les charges des membres de la Communauté. Cela revient à dire que le patronat ne veut pas d'accord entre le Marché commun et les non-candidats.

Cette déclaration négative n'est certes pas la première du genre. Elle procède de la nécessité où se trouve le patronat de refléter les réactions d'une partie des petites et moyennes entreprises. Quelques conversations m'ont confirmé que les grandes entreprises françaises sont complètement indifférentes

- 5 -

aux déclarations du patronat, et que l'administration française ne s'en préoccupe guère.

Naturellement, lorsqu'il s'agira de négocier, les délégués français n'hésiteront pas à citer les déclarations du patronat. Ce sera pour nous engager à faire des concessions, mais nous n'aurons pas à prendre cet argument trop au sérieux.

6. Nous souhaitons que notre accord avec le Marché commun soit capable d'évoluer. Nous voudrions l'étendre à des domaines où une collaboration entre le Marché commun et la Suisse est souhaitable.

Ces domaines sont particulièrement ceux que l'on dit appartenir à la "deuxième génération", parce qu'ils ne figurent pas dans le Traité de Rome, ou que le Traité ne les mentionne que d'une manière très partielle. Il s'agit, entre autres, des questions monétaires, de la politique industrielle et de la technologie.

A | La France ne s'est pas prononcée très nettement à Bruxelles en faveur du caractère évolutif de notre accord avec le Marché commun. Il faut donc faire un effort auprès de M. Schumann, lorsqu'il sera à Berne, pour le convaincre qu'il y a intérêt à inclure dans notre accord avec le Marché commun de nouveaux domaines de collaboration, sans attendre la mise en place du libre échange industriel.

Le domaine de collaboration le plus difficile, celui de la politique monétaire, est aussi celui où nous disposons d'atouts considérables. On trouvera au chapitre suivant quelques remarques à ce sujet.

La politique industrielle est également un domaine qui nous intéresse. Nous voulons éviter d'être tenus à l'écart, par des moyens juridiques ou autres, de regroupements et de collaborations capables de tisser en Europe tout un réseau dont nous serions exclus.

La technologie n'est pas actuellement un sujet de collaboration très prometteur. La France voudrait que ses partenaires européens participent à la construction d'une usine de séparation isotopique, mais cela ne nous intéresse guère.

Cependant, la situation évoluera peut-être. Il est possible que des collaborations européennes s'établissent, et il ne faut pas nous en exclure d'avance.

7. En somme, la position de la France à l'égard des non-candidats est très proche de celle de la Commission du Marché commun. Nous n'avons jamais eu la naïveté de croire que Deniau, membre français de la Commission, défendrait des solutions pour les non-candidats qui seraient contraires aux vues de l'administration française.

De même que la France, la Commission est en faveur d'un accord "léger" entre le Marché commun et les non-candidats, comportant le libre échange industriel. La France n'est pas très intéressée à un volet agricole et la Commission préfère ne pas inclure l'agriculture dans notre accord, parce que, dit-elle, c'est trop compliqué.

L'étude attentive de la politique française et de son évolution permettait de prévoir, dans une large mesure, ce que la Commission proposerait, au sujet des non-candidats, au Conseil des Ministres du Marché commun.

8. Ce que nous savons de la politique française à l'égard des non-candidats permet quelques suggestions sur ce qu'il faut dire à M. Schumann lors de son passage à Berne:

a) Nous sommes reconnaissants à la France d'avoir constamment défendu à Bruxelles la cause des non-candidats. Nous lui savons gré d'être intervenue pour sauvegarder un certain parallélisme entre les négociations des candidats et celles des non-candidats et pour que tous les accords entrent en vigueur simultanément.

b) Le libre échange industriel proposé par la Commission, avec l'approbation de la France, nous paraît une solution judiciaire. Nous souhaitons que la portée de ce libre échange ne soit pas réduite par une trop grande liste d'exceptions.

c) L'usage arbitraire ou trop fréquent de la clause de sauvegarde rendrait notre accord inopérant. Il nous paraît dès lors nécessaire de prévoir exactement les conditions dans lesquelles cette clause sera invoquée.

d) Notre accord avec le Marché commun doit être capable d'évolution. La Commission est plutôt réticente à ce sujet, parce qu'elle craint que la collaboration des non-candidats dans des domaines nouveaux porte atteinte au fonctionnement et à l'autonomie de décision du Marché commun. A notre avis, ces dangers peuvent être évités.

II. Questions monétaires

1. Nous avons, dans le passé, informé régulièrement et d'une façon détaillée les dirigeants français des positions prises par la Suisse au sujet de plusieurs questions monétaires. Il en est résulté un dialogue utile et parfois même une collaboration.

C'est ainsi qu'en 1968, au plus fort de la spéculation contre le franc français, le Conseil fédéral et la Banque nationale ont publié un communiqué conjoint, affirmant que la situation française était telle que le gouvernement français pouvait certainement maintenir la parité du franc. Ce communiqué, souhaité par M. Couve de Murville, qui était alors Premier ministre, a quelque peu contribué à freiner la spéculation.

Les collaborations de ce genre sont à l'avantage des deux pays. Elles créent des liens entre les responsables en France et en Suisse et facilitent des ententes dans d'autres domaines. Après l'intervention de la Suisse en faveur du franc français,

- 8 -

M. Couve de Murville et ses collaborateurs se sont manifestement efforcés de faciliter autant qu'ils le pouvaient l'aboutissement de nos demandes et l'étude de notre situation, particulièrement à l'égard du Marché commun.

2. La crise monétaire qui secoue le monde occidental est d'une telle gravité qu'il en sera forcément question lors de la visite de M. Schumann à Berne. Il s'agira d'exposer à M. Schumann les thèses que nous tenons à faire connaître. M. Schumann ne s'engagera pas dans un dialogue approfondi, mais les déclarations que nous lui ferons seront enregistrées et ouvriront la voie vers des contacts avec d'autres membres du gouvernement français.

La grande compétence des dirigeants de la Banque nationale suisse explique et justifie l'autorité personnelle dont ils jouissent. En France, la situation est un peu différente. La Banque de France n'a jamais eu qu'une influence relative sur les décisions gouvernementales qui concernent son domaine. Il s'ensuit que nos relations avec M. Wormser, Gouverneur de la Banque de France, et M. Clappier, Sous-gouverneur, aussi utiles et nécessaires qu'elles soient, ne nous dispensent pas de contacts directs avec les membres du gouvernement français.

Dans la période troublée que nous vivons, et qui n'est pas près de se terminer, nous avons intérêt à élargir le front de nos contacts, de manière que nos avis trouvent l'audience nécessaire, et que nous puissions suivre de près les évolutions chez nos partenaires. Nous pouvons le faire d'autant plus facilement que le poids de la Suisse n'est pas négligeable dans les affaires monétaires, et que nos spécialistes sont très écoutés.

3. J'ai été frappé de constater que le plan présenté par M. Karl Schiller au mois de mai, qui consistait notamment à élargir les marges de fluctuation entre le dollar et les monnaies du Marché commun, avait trouvé en France des échos favorables.

- 9 -

Des personnalités françaises de la grande industrie et de la banque m'ont dit que le plan allemand avait le mérite de créer un lien entre les monnaies européennes, obligeant indirectement les Allemands à garantir le franc français. ("Le franc français garanti par l'or du Rhin"). Le directeur d'une grande banque nationalisée s'est prononcé en faveur de ce plan.

Cependant, un haut fonctionnaire a fait valoir que le plan allemand entraînerait la création d'une zone DM, ou plutôt d'une zone d'influence allemande, ce qui politiquement n'était pas très attrayant.

Ainsi, la fluctuation en commun des monnaies européennes est une idée qui est parfois acceptée en France, même par des personnalités proches du gouvernement et de l'administration. Cette constatation a une certaine importance, parce que le plan Schiller n'est pas tout à fait mort: ses principaux éléments se retrouvent dans les propositions du Benelux.

4. Pourtant, le 19 août, à la réunion des Ministres du Marché commun, aucun compromis n'a paru possible. M. Schiller, très préoccupé de la situation intérieure de l'Allemagne, a fait valoir son point de vue de façon tranchée. Il a été d'autant plus enclin à le faire que le gouvernement français, avant la réunion à Bruxelles, avait approuvé publiquement les propositions que M. Giscard d'Estaing s'appropriait à défendre, leur donnant ainsi, d'après M. Schiller, une rigidité qui laissait peu de place à la négociation.

Ceux de mes interlocuteurs néerlandais qui ont participé à cette réunion estiment que l'affrontement de l'Allemagne et de la France est dû, pour une part, à l'antagonisme qui oppose M. Giscard d'Estaing et M. Schiller. Une telle animosité entre un ministre allemand et son collègue français ne s'était jamais vue, depuis la brouille spectaculaire de M. Schroeder et de M. Couve de Murville.

- 10 -

5. M. Zijlstra, président de la Banque nationale des Pays-Bas, estime que les propositions présentées à Bruxelles le 19 août par les trois pays du Benelux n'ont pas été écartées définitivement. Il espère encore que la France acceptera, venant du Benelux, ce qu'elle n'a pas voulu recevoir des mains de M. Schiller.

C'est pourquoi les Pays-Bas ont suggéré une nouvelle réunion des Six, avant celle qui est prévue pour le 13 septembre. Le gouvernement français a refusé. Il est tout au plus d'accord de maintenir la réunion du 13 septembre, puisqu'elle est déjà prévue. Mais ses porte-parole laissent entendre qu'il n'en résultera rien de nouveau.

6. Mes interlocuteurs français, tout en admettant que la fluctuation en commun des monnaies européennes peut correspondre aux intérêts à long terme de la France, estiment que leur gouvernement ne sortira pas pour l'instant de sa réserve, et s'en tiendra au système du double marché qu'il vient de mettre en place.

Il y a à cela plusieurs raisons. La première est que la fluctuation en commun des monnaies du Marché commun devrait être assortie, selon Paris, d'une réévaluation du DM. Or, la France n'a obtenu aucune assurance de l'Allemagne à ce sujet.

Une autre raison est que la soudure entre le DM et le franc pourrait nuire aux intérêts commerciaux de la France, si la fluctuation en commun n'est pas maintenue dans certaines limites. Mais M. Schiller est resté vague à ce sujet.

Tout cela justifie ce qu'on dit maintenant à Paris: avant que le problème puisse être utilement discuté à six, des contacts franco-allemands sont nécessaires. Cependant, la situation n'est peut-être pas encore mûre pour de tels contacts.

7. A l'origine de la crise monétaire se trouve le problème que constitue la masse considérable de dollars, détenus en dehors des Etats-Unis, par des "non-résidents". A cette masse vient

- 11 -

s'ajouter les surplus de liquidités aux Etats-Unis, parce que dans l'état actuel des choses le gouvernement américain n'est pas en mesure d'enrayer l'exportation de capitaux.

Depuis longtemps déjà la France décrit ainsi le mal et prescrit en même temps le remède: assainir la balance des paiements des Etats-Unis par une dévaluation du dollar.

Mes interlocuteurs français sont toutefois convaincus qu'une dévaluation du dollar, c'est-à-dire une réévaluation de l'or par rapport au dollar, est complètement exclue, au moins jusqu'aux prochaines élections présidentielles. Il faut donc s'accommoder de la situation actuelle et des dangers que présente un système monétaire qui ne se rattache à aucun point fixe, puisque le dollar a cessé d'être une valeur constante.

Les responsables français ont de tout temps laissé entendre que si le dollar était dévalué, le franc français suivrait, au moins dans une certaine mesure. Actuellement nous assistons à une dévaluation de fait du dollar et la France en craint les conséquences négatives pour son commerce extérieur. C'est l'une des raisons de la mise en place du double marché. Le système a des trous, me disent mes interlocuteurs français, mais c'est mieux que rien. ("L'eau s'écoule moins facilement à travers une passoire que s'il n'y a pas de passoire du tout").

8. La France ne se fait guère d'illusions sur les possibilités de négociations avec les Etats-Unis. La surtaxe de 10% est, en principe, un élément négociable, mais les contreparties demandées par les Américains sont considérables.

Washington voudrait tout d'abord obtenir des concessions de leurs partenaires dans le domaine monétaire. Paris admet qu'au moins en ce qui concerne le Japon, c'est parfaitement justifié.

- 12 -

En second lieu les Américains souhaitent un "burden sharing" plus équitable, en ce qui concerne les dépenses militaires et l'aide au développement.

Troisième objectif américain: des aménagements et des concessions au sujet de la politique agricole et des traités d'association du Marché commun.

Conclusion de Paris: bien que le point de vue américain soit parfois justifié, ou du moins compréhensible, la base nécessaire pour une négociation fait encore défaut.

9. Lorsque les conversations avec M. Schumann toucheront au domaine monétaire, il y aura lieu de rappeler tout le prix que nous attachons aux excellents contacts qui existent entre nos banques centrales respectives. Des contacts bilatéraux fréquents sont très utiles pendant cette période troublée, qui rend difficile la réunion de conférences monétaires, à cause de la publicité qui les entoure.

Nous pourrions dire encore à M. Schumann que nous tenons très particulièrement à nos contacts avec nos partenaires européens. Il en résultera une compréhension plus approfondie des points de vue respectifs et même des possibilités de collaboration. Tout cela, avec le temps, permettra peut-être de créer en Europe une zone de stabilité monétaire, à laquelle la Suisse apportera sa contribution.

III. La neutralité suisse et l'Europe

1. "Restez neutres et restez armés". Un dirigeant français m'a lancé cette phrase tout récemment.

La France comprend notre neutralité et souhaite qu'elle conserve son profil traditionnel. Notre neutralité nous tient à l'écart des blocs dont la France voudrait détacher, si elle le pouvait, toute l'Europe, qu'elle soit de l'ouest ou de l'est.

Le Marché commun, selon la France, doit conclure des accords non seulement avec les non-candidats, mais aussi avec des pays de l'Europe de l'est (ce qui, dans la pratique, se révèle plutôt difficile). Il s'agit de créer une zone économique européenne. En aucun cas, cette zone ne doit devenir atlantique. Nous n'admettrons pas, disent nos interlocuteurs français, que les concessions tarifaires consenties aux non-candidats soient accordées, même partiellement, aux Etats-Unis et au Canada, s'ils les réclament, en invoquant la clause de la nation la plus favorisée, ou tout autre argument.

Lorsque la France s'est retirée de l'OTAN, M. Couve de Murville a dit à l'Ambassadeur des Etats-Unis: " Vous ne pouvez tout de même pas nous reprocher de vouloir être une grande Suisse!" C'est une boutade qui contient une part de vérité, et cette part de vérité subsiste, malgré la disparition du Général de Gaulle. Le Président Pompidou a eu l'intelligence et le mérite d'améliorer les relations de la France avec les Etats-Unis. Mais la France reste aussi soucieuse d'indépendance que dans le passé. C'est ce qui la rapproche de la Suisse neutre.

2. Malgré le préjugé favorable de la France à l'égard de notre neutralité, il n'est pas inutile de dire à M. Schumann que notre neutralité est pour nous une garantie d'indépendance et qu'elle joue un rôle utile, notamment en Europe. La vocation européenne de la Suisse, c'est d'être neutre. L'Autriche pourrait difficilement établir des liens entre elle et le Marché commun sans que la Suisse en fasse autant. La neutralité suédoise n'a pas à se conformer au modèle suisse, mais elle ne peut s'en éloigner tout à fait. Les voies que suivent les Neutres ne sauraient être divergentes. En maintenant sa neutralité, la Suède joue le rôle de trait d'union entre la Finlande et l'occident. La Suède et la Suisse, si elles peuvent conclure des accords avec le Marché commun, permettront à la Finlande d'en faire autant.

3. M. Schumann sera tout disposé à partager ces vues.

Le gouvernement français rejette la thèse de certains "Européens" qui condamnent la neutralité et distinguent les bons des mauvais Neutres. Les premiers sont ceux dont la neutralité a été imposée et qui ne doivent pas en être punis, tandis que les seconds ont choisi d'être neutres et ne méritent pas que le Marché commun leur accorde des concessions. Tout cet arsenal de vieilles théories a depuis longtemps disparu de l'idéologie française.

Mais il est nécessaire que M. Schumann revienne à Paris avec la conviction que nous sommes fermement attachés à notre neutralité et que nous ne ferons aucune concession à cet égard.

IV. Le désarmement

1. La France est hostile à la "réduction équilibrée des forces" (MBFR). A moins d'un changement de sa politique, elle restera à l'écart de toute discussion avec les pays de l'est à ce sujet.

Si une conférence se réunit, il est possible que nous soyons invités à titre d'observateurs. On envisagera peut-être de nous confier certaines missions de contrôle.

Les initiatives que nous prendrons, pour nous concerter avec d'autres Neutres à ce sujet et manifester que nous sommes disponibles pour les missions que notre neutralité nous permet de remplir, risquent d'être mal accueillies à Paris, qui les considérera peut-être comme des encouragements donnés à des négociations sur le désarmement dont il ne peut rien sortir de bon.

2. Si nous parlons de désarmement avec M. Schumann, il serait prudent de nous borner à dire que notre politique de neutralité nous interdit de conclure un traité sur nos propres armements et que nous n'avons pas l'intention de nous écarter de cette voie. Les essais et la production d'armes nucléaires se situent naturellement sur un autre plan.

V. Berlin et la conférence sur la sécurité européenne

L'accord sur Berlin, négocié par les Ambassadeurs des quatre puissances, permettra la relance de la politique d'ouverture à l'est du chancelier Brandt. Encore faut-il que les négociations entre les deux Allemagnes aboutissent. Si tel est le cas, l'Allemagne fédérale se dégagera un peu plus des séquelles de la guerre, et il est possible que la conférence sur la sécurité européenne se réunisse.

Les commentaires de M. Schumann sur ces sujets seront certainement d'un grand intérêt.

La Haye, août 1971.

Claude Caillat

Claude Caillat