

s.B.75,18

s.C.41.770,0 -- CA/lu

Berne, le 12 janvier 1974

s.C.41.767,0

Le débat atlantique présent et la Suisse

Le débat atlantique engagé entre les partenaires européens de l'OTAN et les Etats-Unis, dans la perspective d'un voyage du Président Nixon sur notre continent, englobe un tel nombre d'éléments ressortissant de la construction européenne qu'il importe, de notre côté, de porter notre réflexion sur les effets que pourrait avoir la prise de conscience de "l'identité européenne" sur l'insertion de la Suisse dans les rapports européens présents.

I Les propositions américaines pour "l'Année de l'Europe"

M. Kissinger, dans son discours du 23 avril 1973, au déjeuner annuel de l'Associated Press à New York, propose l'élaboration d'une "nouvelle charte de l'Atlantique" dans le cadre d'une "année de l'Europe"; le premier concept sera repoussé à l'arrière-plan dès le mois de juin, pour tenir compte de réactions défavorables convoyées officieusement vers Washington depuis les capitales européennes, et d'une absence de prises de position officielles, démonstration tacite d'un scepticisme évident. Cela n'empêche que les intentions américaines, dans le contexte de l'Europe, continuent à être interprétées sur ce continent dans la perspective d'une relance atlantique. Quels en sont les contenus concrets ? Sur presque toutes les suggestions avancées par M. Kissinger, la réaction européenne qui se dessine quelques mois plus tard est non seulement négative, mais semble même s'orienter vers des solutions inverses.

1. Unité européenne:

K. proposait un développement concerté de l'Europe et des Etats-Unis, sur la base de concessions réciproques et des



"principes de l'association", visant essentiellement la politique commerciale, monétaire et agricole. Les difficultés de démarrage des négociations commerciales du Nixon Round et le souci de la Communauté européenne de séparer le domaine économique de celui de la défense commune ne laisse pas d'évoquer des perspectives assez sombres.

2. Défense commune:

La promesse de ne pas modifier unilatéralement les effectifs militaires américains en Europe s'assortit de la demande que les alliés participent dans une mesure équitable à l'effort commun. C'est l'élément le moins contesté des propositions de K. encore que la variété des positions européennes soit difficile à ranger sur une plate-forme commune.

3. Détente Est-Ouest:

Promesse d'associer les alliés au dialogue constructif Est-Ouest. L'on se plaint en Europe que ce principe n'ait été appliqué ni pendant le dialogue Nixon-Brejnev, ni pendant la crise du Moyen-Orient.

4. Accord sur les objectifs et intérêts des alliés:

Le principe de non-ingérence dans les sphères d'intérêt respectives en Europe ou en Asie doit permettre un partage raisonné des actions communes ou particulières. L'amertume et la désillusion sont aussi grandes à cet égard des deux côtés de l'Atlantique après les expériences du mois d'octobre.

5. Politique énergétique:

Principe de traiter en coopération les nouveaux problèmes tels que celui de l'énergie (garantie des approvisionnements, effet des revenus du pétrole sur la stabilité monétaire, etc.). Cette suggestion a été rejetée d'emblée par les puissances européennes qui pensaient mieux garantir leurs intérêts par des politiques autonomes.

6. Rôle du Japon:

Tout comme l'autonomie de l'Europe n'est pas une fin en soi, la communauté atlantique ne peut être un club exclusif. Le Japon doit être un partenaire primordial de l'entreprise commune. Cette mondialisation de l'atlantisme a été particulièrement mal accueillie par les Européens et avec une circonspection passive par le Japon.

Le nouveau discours de M. Kissinger, le 12 décembre 1973 à Londres, reprend en détail et développe les points 4 et 5 ci-dessus, en y ajoutant des commentaires assez vifs sur l'attitude des alliés européens qui s'était manifestée au Conseil atlantique des 10 et 11 décembre. Le débat, en effet, se concentre sur les formes de la consultation politique entre Etats-Unis et Europe dans toutes les questions d'intérêt commun, et notamment aussi celle de l'approvisionnement énergétique. Or, au lieu de conduire à un vaste sommet atlantico-nippon à l'automne 1973, la relance atlantique de M. Kissinger a abouti à une relance européenne animée par la France, le Royaume-Uni et la République fédérale allemande.

II Les propositions européennes

Pour répondre à l'initiative des Etats-Unis, les trois principales puissances de l'Europe occidentale, sur la plateforme de la coopération politique des Neuf, élaborent un ensemble de textes qui permettra de subdiviser les domaines de coopération sans rompre le dialogue.

A. Au niveau des Neuf, deux textes doivent exprimer la réalité des rapports extérieurs d'aujourd'hui:

1. Une déclaration sur l'identité européenne, élaborée sur la base d'une proposition française, comme l'expression d'une

réflexion qui se prolongera pendant les années prochaines au sein du Conseil des Communautés. Elle s'articule selon trois principes:

- la cohésion des Neuf en tant que Communauté d'Etats démocratiques, susceptible de s'élargir encore; première puissance commerciale du monde; consciente des impératifs de la défense commune parce que son objectif principal est le maintien de la paix;
- la responsabilité vis-à-vis du reste du monde déterminant la disponibilité pour une coopération croissante en toutes directions;
- le caractère dynamique de la construction européenne.

Après la publication de ce document, le 14 décembre à Copenhague, on peut en résumer l'importance selon le mot du premier ministre luxembourgeois: "L'unique intérêt de cette déclaration est que celle-ci a inventé un terme et qu'elle est susceptible d'être développée". On peut pourtant aussi souligner la détermination d'élargir la Communauté à d'autres nations européennes qui partagent les mêmes idéaux et les mêmes objectifs.

2. Une déclaration commune entre les Etats-Unis, les Communautés et leurs Etats membres. Il s'agit d'un bref document, reposant sur un projet britannique, en 22 points, formant un catalogue de questions intéressant les relations internationales où une plateforme commune pourrait former la base des politiques européenne et américaine (paix, coopération, commerce, relations monétaires, environnement, science et technologie, matières premières) (voir en annexe le texte adopté le 11 septembre 1973). Son contenu a certes moins d'importance que l'esprit qui l'inspire. C'est sur ce document que se sont concentrés les intérêts antagonistes de part et d'autre de l'Atlantique. Par suite d'une indiscretion, le projet européen en a été rendu public le 24 septembre, puis les contre-propositions américaines.

Dans sa conception, ce projet partait de la considération qu'une Europe occidentale indépendante et démocratique représente un appoint plus précieux aux Etats-Unis dans leur affrontement avec l'URSS que les démocraties populaires asservies à cette dernière. Il n'y avait donc pas lieu, dans la phase actuelle de détente, de resserrer le bloc atlantique pour y inclure les questions économiques. Il suffirait de placer la coopération sur une base d'égalité entre les Etats-Unis et une Union européenne en train de se faire.

Les Européens évoquent la détente, là où les Etats-Unis veulent parler des relations Est-Ouest; on ne veut entendre parler ni de blocs, ni d'institutionnalisation sur notre continent, on préfère donc le verbe "intensifier" à celui de "développer" lorsqu'il s'agit des relations atlantiques, et on refuse une commission mixte; on ne veut pas, du côté des Neuf, d'un bloc des consommateurs d'énergie, ni d'un pool des investissements; on propose, par contre, d'étudier des actions communes en faveur des pays en voie de développement.

Voilà le fond de la discussion qui se poursuit depuis quatre mois. Les Neuf semblent déterminés à ne pas laisser introduire dans le document les concepts de "partnership" (question des blocs), de concertation (institutionnalisation) ni de relations triangulaires incluant le Japon (mondialisation): la France reste dans sa logique d'une construction européenne à l'écart des superpuissances, le Royaume-Uni semble intéressé à accroître sa propre emprise diplomatique sur le continent européen, la République fédérale s'oriente délibérément vers une intégration communautaire croissante, qu'elle ne veut pas mettre en question.

B. Une déclaration de l'Alliance atlantique, en voie d'élaboration sur la base d'une proposition française, fixerait entre les partenaires du Traité de l'Atlantique Nord les bases futures de l'Alliance. Ce serait là, notamment, que les Européens seraient prêts à parler de la répartition des charges de la défense, de la présence de troupes américaines en Europe et de la défense nucléaire du Continent. Ce papier part du principe que la détente ne rend pas superflue la défense. Le projet français comportait assez d'éléments acceptables pour tous les intéressés pour que les Etats-Unis se déclarent d'accord, dès le mois de septembre, de subdiviser la "matière atlantique" et de renoncer à un "chapeau" qui aurait remis en rapport les questions de défense et les questions économiques.

Malgré le rapprochement des points de vue lors du Conseil atlantique des 10 et 11 décembre 1973 à Bruxelles, l'adoption d'un texte définitif achoppe pourtant, là encore, à la question des consultations politiques, ce que M. Kissinger ne manque pas de souligner dans son discours du 12 décembre à Londres.

III Appréciation de la situation

Les développements examinés semblent conduire vers une certaine crise de l'atlantisme, qui pourrait mettre en question la sécurité en Europe, et donc aussi la détente. Toutes les difficultés, jusqu'à maintenant, débouchaient sur les questions de défense, au point de donner lieu à un certain chantage visant, d'un côté, le "burden sharing", de l'autre, les mesures concertées de la défense de l'Occident et les marges nationales de défense autonome. A ce stade, le Japon s'est tenu en-dehors du débat.

- 7 -

Un aspect primordial de la discussion porte sur l'extension que prendra la consultation régulière entre alliés. L'importance de cette question réside dans la modification des menaces pesant sur l'Europe. Celles-ci sont aujourd'hui d'ordre mondial et de formes nuancées: parallèlement à l'atténuation de la menace militaire directe contre les territoires des Etats d'Europe occidentale se développent des menaces contre leurs intérêts économiques ou contre l'autonomie de leurs relations avec des pays d'autres régions du monde. Les Etats européens en retirent un sentiment d'insécurité relative dans une phase de détente générale; ils aspirent à des structures communes à l'échelle de leurs problèmes, hors de l'assujettissement aux superpuissances, à des structures placées entre les mécanismes atlantiques et le potentiel national. Des propositions ont été formulées en vue d'une défense européenne spécifique qui pourrait s'organiser au sein de l'Union de l'Europe occidentale selon la France, au sein de l'Eurogroupe rattaché à l'OTAN selon la République fédérale allemande suivie par divers autres membres européens de l'OTAN. Dès l'abord, ces positions apparaissent peu conciliables. Il est donc peu probable que ces projets, existant chez les trois grands européens, prennent corps à court terme. Il n'en est pas moins évident que la proposition américaine de "special relationship" entre les Etats-Unis et leurs 14 alliés atlantiques, mis sur le même pied que le Royaume-Uni (discours de M. Kissinger, le 12 décembre), ne répond pas à la préoccupation dont il est question ici.

Au niveau économique, les Etats européens ne veulent pas davantage lier leur sort à celui des Etats-Unis. Dans l'hypothèse d'une phase de récession économique, l'affrontement par-dessus l'Atlantique pourrait difficilement être écarté du champ des rapports économiques. Une telle évolution pourrait

notamment mettre en cause les négociations douanières du Nixon Round. A cet égard, le Président des Etats-Unis vient de montrer qu'il reconnaît l'importance de l'enjeu en faisant voter la législation préparatoire par le Congrès, malgré ses hésitations relatives à des aspects politiques incidents (relations commerciales avec l'URSS).

Il ne faut certes pas surestimer l'importance des failles récemment apparues dans la bonne entente par-dessus l'Atlantique. Les tendances divergeantes qui s'expriment actuellement ne doivent pas nécessairement donner naissance à des actions antagonistes. Des intérêts autonomes des Etats-Unis commandent aussi bien leur présence militaire en Europe que la solution contractuelle des problèmes économiques les opposant au vieux continent. La prise de conscience de l'identité européenne, de son côté, tend à dissoudre quelque peu les liaisons atlantiques, mais s'oriente dans le sens de la détente, de la sécurité et de la coopération. La Communauté, porteuse de cette ébauche de conscience d'identité, n'en est cependant qu'au début de son effort pour exprimer sur le plan mondial une position communautaire. On en voit l'illustration, dans la période récente, dans le retard de la réaction des Neuf à la guerre du Kippour, dans les difficultés à définir une plate-forme commune au sein de la CSCE, dans les divergences d'opinion sur le champ d'application d'une politique énergétique commune. Pour l'instant, la Communauté européenne n'offre pas encore une structure qui puisse remplacer pour chacun des Neuf les possibilités que leur ouvre l'appartenance à des organisations plus larges comme l'OTAN ou l'ONU.

IV Conséquences pour la Suisse

La perspective d'un renforcement continu de la Communauté européenne possède en soi, pour notre pays, des avantages

- 9 -

et des inconvénients. En tant que facteur de développement des pays qui nous entourent, elle peut nous faire participer à la sécurité et à la prospérité qui en résultera pour le continent. Inversément, le succès même de la Communauté peut comporter pour nous le risque d'être considéré comme "outsider", discriminé dans certaines circonstances, engagé malgré lui dans des opérations communes dans d'autres.

Si l'on introduit dans l'analyse le facteur des rapports des Neuf avec le reste des pays occidentaux, et notamment avec les Etats-Unis, on constate que dans l'hypothèse d'un équilibre mondial, les avantages évoqués ci-dessus s'accroissent pour nous, et les inconvénients deviennent moins probables. Toute situation de crise aurait l'effet inverse.

Sur le plan de la défense de l'Europe, toute modification éventuelle de sa structure actuelle serait de nature à affecter aussi la sécurité de notre pays, qui profite, indirectement, du "parapluie" atlantique. Une défense purement européenne, même "communautarisée", mise à part la médiocrité de la garantie qu'elle offrirait face au potentiel militaire soviétique, aurait une plus forte propension que l'OTAN à imposer une participation de tous les pays européens à l'effort commun pour faire le plein de ressources même d'importance modeste. Notre propre effort de défense apparaîtrait d'ailleurs dans des proportions différentes, face à une défense commune uniquement européenne. A noter que si la défense commune était le fait des pays des Communautés européennes, notre dépendance économique de ce groupe nous placerait dans une situation délicate en cas de tension ou de conflit.

L'attitude de l'Irlande au sein de la CE montre d'ailleurs que ce pays neutre ne prend pas à la légère la menace d'une telle perspective; elle s'oppose résolument à toute

implication de la CE dans les efforts de défense et montre une certaine répugnance à l'égard d'une union politique croissante qui pourrait alimenter des visées de défense commune.

Sur le plan économique, la perspective d'un antagonisme véritable entre Etats-Unis et CE menacerait l'expansion du commerce international; une telle perspective serait défavorable à nos intérêts économiques. Ce n'est pas le lieu de développer ici cette analyse qui devait cependant être évoquée. En ce qui concerne en particulier les problèmes énergétiques, la situation a évolué dans ce sens que Washington a convoqué une conférence internationale.

Pour la Suisse, donc, la stabilité du système atlantique offre la meilleure garantie de la poursuite de notre développement, aussi bien dans une hypothèse de stabilité générale que dans une hypothèse de crise politique, militaire ou économique. Si le rôle politique que l'Europe des Neuf aspire à jouer sur la scène mondiale devait mettre en cause les solidarités atlantiques, la stabilité et la sécurité de notre continent s'entoureraient de quelque incertitude.

Pour ces raisons, il faut se demander si le débat atlantique doit se dérouler uniquement entre les Neuf et les Etats-Unis. Si le système atlantique doit revêtir des formes nouvelles, tous les pays se trouvant exposés aux conséquences éventuelles d'un tel développement doivent s'y intéresser. Bien que Kissinger adresse ses appels du 23 avril et du 12 décembre 1973 à la Communauté européenne en particulier, il parle pourtant à diverses reprises des pays de l'Europe occidentale en général. La Suisse pourrait aussi faire valoir à ce titre sa position géographique au coeur de cette région, ses liens économiques étroits avec tous les pays de l'ensemble atlantique, son ouverture aux problèmes communs de cette partie du monde. Le problème est de trouver

les terrains propices à une telle action.

Une action visant à l'insertion de la Suisse dans le débat atlantique devrait avoir deux aspects: il faudrait, d'une part, mettre en évidence la justification de notre intérêt; d'autre part, profiter de toutes les enceintes qui s'offrent pour participer aux débats qui pourraient s'en suivre.

En examinant le catalogue des questions d'intérêt commun dressé par le projet de déclaration C.E. - Etats-Unis ./ (voir texte en annexe), tout en restant conscients de la valeur très relative de ce papier considéré à Washington comme mince ("...dessen Dürftigkeit nicht zu übertreffen ist", selon un commentaire répercuté par la Neue Zürcher Zeitung), et en laissant de côté les aspects spécifiques des relations entre Etats-Unis et C.E. (points 6-10 et 12), on constate que les domaines de coopération énumérés ensuite sont tous de nature à intéresser la Suisse:

- politique de détente et de coopération Est-Ouest (11)
- aide aux pays en voie de développement (13)
- coordination des politiques économiques (14)
- développement du commerce international (15)
- négociations GATT (16)
- questions monétaires (17 et 18)
- lutte contre l'inflation (19)
- environnement (20)
- coopération scientifique et technologique (21)
- matières premières (22).

Ces diverses questions sont déjà inscrites au programme de diverses organisations multilatérales; la Suisse est membre de plusieurs d'entre elles. Ce que M. Kissinger avait cependant en vue, c'était une relance coordonnée de ces activités par des positions communes élaborées par les pays "atlantiques". Une telle

opération, pour conduire au succès, tendra à se préparer en marge ou en-dehors des organisations concernées. Notre participation à l'OCDE et à d'autres organisations multilatérales serait tout naturellement l'amorce d'une insertion de la Suisse dans les préparatifs de relance de toute la coopération d'ordre économique, technologique et scientifique. Une évaluation précise de ces possibilités peut-elle être entreprise ?

Le Conseil de l'Europe est certes disponible. Il possède cependant, en ce qui concerne ses membres, des aspects d'organisation restreinte, sub-régionale, ne regroupant que les Etats démocratiques et laisse, de plus, aux Neuf une majorité leur permettant d'en faire un instrument de leur politique particulière.

En outre, il pourrait y avoir lieu d'examiner si les possibilités d'action directe auprès des Communautés européennes, en vertu de l'accord de libre-échange avec elles seraient susceptibles d'être étendues au-delà de l'examen commun de problèmes bilatéraux surgissant entre les Communautés et la Suisse.

La CSCE, réunion à l'échelle de l'Europe entière, où notre rôle s'est affirmé dans l'indépendance des blocs, ne devrait pas, semble-t-il, devenir pour nous le terrain d'actions d'ordre particulier qui nous associeraient à l'un de ces blocs.

L'approche bilatérale devrait par contre permettre de manifester notre présence en tant qu'Etat européen dans un dialogue direct avec les Etats-Unis et les autres puissances atlantiques. A ce niveau, surtout, il importerait de déterminer de quelle manière nos contacts traditionnels peuvent être étendus pour nous insérer dans tels aspects du débat atlantique qui touchent nos intérêts et qui autorisent notre participation, tout en réservant les exigences de la neutralité.