

Strictement confidentielOU VA L'EUROPE ?

Exposé liminaire de M. Pierre Graber, Président de la Confédération, lors de la Conférence des Ambassadeurs.

L'ambiguïté du mot "Europe" - il faut chaque fois qu'on l'emploie bien préciser de quelle Europe il s'agit - est une conséquence de la dernière guerre, qui brisa l'unité de notre continent. Il subsista cependant une certaine nostalgie de ce que l'on peut appeler l'idéal paneuropéen. C'est ce sentiment diffus qui avait nourri les espoirs suscités il y a quelques années par l'annonce d'une conférence réunissant tous les membres de la famille européenne. A cet égard, la CSCE aura présenté un double mérite: assigner des limites plus rigoureuses au rêve d'une Europe de l'Oural à l'Atlantique; mais, dans le même temps, amorcer un timide processus de rapprochement entre les divers Etats du continent, avant tout entre ceux à systèmes politiques et sociaux différents. Je reviendrai d'ailleurs brièvement, sous l'angle des problèmes de sécurité, sur les leçons à tirer de l'exercice d'Helsinki et les perspectives qu'il ouvre pour l'avenir de l'Europe.

Pour l'instant, je me bornerai à relever que, faute de pouvoir considérer l'Europe dans son périmètre géographique, il nous faut bien, pour une période encore indéterminée, l'envisager dans ce que j'appellerai les limites actuelles de la liberté. C'est vers cette Europe-là, c'est-à-dire vers l'Europe de l'Ouest dans son ensemble, que nous allons donc tourner notre attention, en nous interrogeant sur sa situation actuelle et sur son proche avenir.

Un bref retour en arrière est à cet égard nécessaire. En effet, il faut remonter à la crise de l'énergie consécutive à la guerre d'octobre 1973, qui déclencha un processus en chaîne entraînant des modifications en profondeur dans la situation économique,

sociale et politique de l'Europe. Certes, une inflation croissante sévissait depuis le début des années 70, mais la hausse précipitée et massive du prix de l'énergie imprima à l'évolution en cours une accélération redoutable. Simultanément, par suite de l'abandon des parités fixes de change, en 1971, on assistait à des fluctuations très sensibles des cours des devises, qui aboutirent à une réévaluation, sinon une surévaluation, considérable de certaines monnaies européennes.

La plupart de ces facteurs, en se combinant et en s'aggravant réciproquement, plongèrent l'économie européenne dans son ensemble dans un désordre prolongé, qui entraîna pour elle une sensible perte de substance. Si une crise de cette ampleur et de cette complexité n'est pas la seule cause du phénomène de récession, qui s'est à son tour manifesté, avec une acuité particulière depuis la deuxième moitié de l'année 1974, elle y a contribué puissamment. Plus grave encore: le fait que les tendances inflationnistes sont loin d'être conjurées, rend très difficile, sinon aléatoire, toute politique sérieuse de relance de l'économie. C'est cela la "stagflation", mot qui vient, hélas, de se glisser du langage ésotérique des économistes sur le plan de notre réalité quotidienne.

Les conséquences de ce complexe de crises?

- Ses effets directs sur les économies et les finances des Etats européens, et la Suisse en particulier, sont dans les esprits de chacun. Je ne m'y étendrai pas maintenant. Ce sujet, sous tous ses aspects, est d'ailleurs au centre des réflexions et des préoccupations de notre conférence de cette année.
- La crise dont il s'agit aurait dû inciter tous les Etats concernés à rechercher des solutions concertées, c'est-à-dire à renforcer leur solidarité et leur coopération, notamment dans le cadre des organes existants. Elle comporta, malheureusement, des facteurs de désunion parce qu'elle déclencha au niveau national des réflexes autarciques. La CEE s'est dangereusement ressentie des

tendances de cette nature. Les problèmes y relatifs devant faire l'objet d'un exposé ad hoc, je ne m'y étendrai pas.

- Les mêmes phénomènes de dissociation se sont également manifestés sur une plus grande échelle, dans les rapports entre les Etats-Unis et l'Europe, venant perturber ce qu'on appelle le dialogue atlantique.
- Mais il y a plus: les sérieuses menaces que la récession fait peser sur l'emploi sont évidemment de nature à affecter dangereusement l'ordre social et, partant, la stabilité politique des Etats européens concernés. Dès lors, si la crise ne parvenait pas à être rapidement endiguée ou, pire, si elle devait s'aggraver, c'est toute l'armature politico-stratégique de l'Ouest européen qui risquerait d'être mise en cause. Nous touchons là au coeur même de la question, fondamentale entre toutes, de l'équilibre et, par conséquent, de la sécurité de notre continent. Nous aurons l'occasion d'y revenir.
- La crise actuelle affecte, enfin, les rapports de l'Europe avec le Tiers Monde. Une première conséquence, c'est que l'état de dépendance de notre continent vis-à-vis de ses fournisseurs de matières premières et notamment de produits énergétiques s'est manifestement accru et demeure préoccupant en dépit des efforts de rationalisation et de réduction de la consommation. D'un autre côté, en raison des bouleversements qui ont affecté les balances des paiements, les possibilités matérielles pour l'Europe d'apporter sa contribution à l'oeuvre capitale du développement dans le monde se sont trouvées dangereusement réduites, sans parler des réactions d'ordre psychologique qui déploient parallèlement des effets négatifs.

Toutes les considérations qui précèdent ont en tout cas le mérite de démontrer de manière convergente que la crise actuelle réclame des solutions concertées. La plus dangereuse utopie serait en effet de recourir à des expédients autarciques. La solidarité

intereuropéenne, qui prit son essor aux beaux jours de la croissance continue, est plus indispensable encore en période de ralentissement de la conjoncture. Seulement, voilà, il est toujours plus facile de partager la prospérité que de répartir les sacrifices.

Une autre question qui vient aussitôt à l'esprit est celle de savoir si l'Europe constitue en elle-même un cadre suffisamment large pour aborder et résoudre les problèmes si complexes qui la confrontent aujourd'hui dans son ensemble, aussi bien qu'en chacun de ses membres particuliers.

Poser une telle question, c'est déjà y répondre: il tombe sous le sens - mais il n'est jamais vain de répéter - que l'Europe occidentale ne peut ni échapper au désordre des relations économiques et monétaires internationales, car ces problèmes ont une origine et une dimension mondiale, ni engager le dialogue nécessaire avec les Etats producteurs de matières premières si elle se coupe de ses partenaires naturels, notamment d'Amérique du Nord. Voilà qui nous ramène au dialogue atlantique. Pour être fécond, un tel dialogue doit s'établir entre partenaires égaux, sinon en puissance, du moins en responsabilités. Il en découle que, loin de constituer un succédané à la coopération entre l'ancien et le nouveau continent, une étroite et confiante solidarité européenne en est, au contraire, la condition préalable.

Si la concertation et la bonne entente de part et d'autre de l'Atlantique sont nécessaires dans les domaines économique, technologique et monétaire, elles le sont encore davantage, s'il est possible, sur le plan de la sécurité. En même temps qu'elle a brisé l'unité de notre continent, la dernière guerre a en effet mis sa partie occidentale dans l'impossibilité, sinon d'assurer seule sa défense dans un conflit de type classique, du moins de répondre aux défis de la guerre moderne. Il s'agit là d'une évidence qui devrait sauter aux yeux des mieux avertis.

Mais ce qui vient inévitablement compliquer les choses et troubler parfois les esprits, c'est que les USA, en même temps

qu'ils garantissent la défense de l'Europe occidentale face à l'URSS, se trouvent engagés avec Moscou dans des négociations purement bilatérales, les SALT, qui affectent au premier chef le destin de l'Europe. Bien plus: on peut dire que l'Europe constitue l'un des objets essentiels de ces négociations. Or, le fait d'être l'enjeu de conversations auxquelles on n'a point de part directe est de nature à susciter sur le vieux continent des sentiments de frustration. Le gaullisme s'en est nourri dans un passé récent. D'autres courants neutralistes pourraient s'alimenter à la même source dans l'avenir. Ces réactions sont psychologiquement explicables, surtout chez ceux qui haïssent le passé historique prestigieux de l'Europe. Mais elles sont dangereuses parce qu'elles risquent de renforcer par un phénomène de parallélisme les tendances isolationnistes toujours à l'oeuvre au sein de l'opinion publique américaine. Ici encore, le renforcement d'un climat de confiance et d'une véritable coopération entre Etats européens est seul de nature à pallier les inconvénients de la situation actuelle. En effet, plus l'Europe sera solidaire et forte, plus Washington sera amené à prendre en considération ses desiderata et plus elle sera ainsi en mesure de faire entendre sa voix dans le dialogue planétaire américano-soviétique.

Il convient à présent de jeter un rapide coup d'oeil sur les différentes discussions en rapport avec la sécurité européenne qui ont lieu actuellement.

La question de la présence d'armes nucléaires tactiques américaines et du nombre d'armes nucléaires soviétiques en Europe centrale, et plus particulièrement en Allemagne, est l'un des points les plus délicats des négociations SALT. Quant à la question des bases avancées américaines (appelées FBS), elle paraît avoir été disjointe du champ des discussions, lors de la rencontre Ford-Brejnev à Vladivostok, mais il reste encore à définir bien des concepts. Enfin et surtout, l'Union Soviétique considère que les accords éventuels issus des SALT-2 devraient englober l'effectif des forces de frappe indépendantes, c'est-à-dire celles de la France et de la Grande-Bretagne.

- 6 -

Des problèmes voisins sont également traités dans le cadre des pourparlers sur la réduction des forces en Europe centrale, les MBFR, auxquels participent 17 nations européennes, les Etats-Unis et le Canada. Il n'est pas exclu que le problème des forces nucléaires soit également traité au cours de cette conférence, dont l'objectif est d'abaisser le niveau de tension militaire en Europe, en diminuant le nombre des forces stationnées sur sol étranger, et d'obtenir ensuite une réduction des forces nationales selon des paramètres qui comprendraient la puissance, la proximité des renforts et la dotation en matériel des troupes en question.

A l'heure qu'il est, la négociation de Vienne n'a pas encore touché véritablement aux problèmes du fond, bien que certaines solutions de compromis se dessinent vaguement à travers les propositions formulées par l'un et l'autre camps. Du côté soviétique, on avait soutenu le point de vue qu'il convenait d'attendre l'achèvement de la CSCE pour que les MBFR puissent s'attaquer à la substance du problème. On devrait, dans ces conditions, être rapidement fixé sur la tournure que vont prendre les pourparlers.

Parallèlement à ces deux négociations, dont les implications sont lourdes de conséquences pour l'équilibre européen, il faut tenir compte du fait que d'importantes modifications se sont produites dans la situation de chacun des deux camps au cours des derniers mois.

Le développement d'un armement nombreux et perfectionné par l'URSS, qui vise à la parité numérique et qualitative avec les Etats-Unis, a de graves répercussions sur la sécurité de l'Europe. Les rapports de l'OTAN ont constaté à ce sujet que le développement de la production militaire en Union Soviétique dépassait le niveau nécessaire à la seule défense du pays. Les Etats-Unis ont réagi devant cette situation en renforçant quelque peu leurs forces stationnées en Allemagne et en renouvelant leur doctrine d'emploi des armes nucléaires en cas de conflit en Europe.

L'Alliance atlantique se trouve, quant à elle, menacée sur trois fronts:

- a) Sur son flanc sud, la présence de la flotte soviétique s'est faite plus insistante. Elle bénéficie de la réouverture du canal de Suez et de droits de mouillage nouveaux, notamment en Libye. Simultanément, la Grande-Bretagne doit diminuer sa présence navale en Méditerranée, ce qui affaiblit d'autant l'Alliance, à quoi s'ajoute l'instabilité du secteur greco-turc, qui n'est plus guère utilisable par l'OTAN.
- b) Ces facteurs militaires se combinent avec la montée des partis communistes au Portugal et en Italie, et leur progression potentielle en Espagne et en France. Ici, nous rejoignons ce qui a été dit de la menace que le chômage, consécutif à la récession, fait peser sur l'ordre social et la stabilité politique de l'Europe. A cet égard, la situation est en effet plus précaire sur la frange méridionale du continent, du fait que les pays de cette région sont moins développés du point de vue économique et, par conséquent, plus vulnérables aux fluctuations de la conjoncture. D'où des possibilités accrues ouvertes à l'agitation, voire aux menées révolutionnaires fomentées par le parti communiste.
- c) Enfin, le flanc nord de l'Alliance est l'objet d'une surveillance accrue de la part de la marine soviétique, capable de rompre les lignes de communications entre les différents pays selon un arc qui s'étend des côtes de Norvège au Danemark et à l'Ecosse. Les "chalutiers" soviétiques, de même que les sous-marins plus sophistiqués, s'intéressent de près à l'exploitation du pétrole de la mer du Nord et à tout le trafic maritime.

Il n'est dès lors pas étonnant que l'idée d'une défense européenne intégrée refasse surface tant au sein de l'OTAN que de l'UEO ou même, fait nouveau, des Communautés européennes. Cette idée se heurte à divers obstacles politiques: les restrictions que comporte, sur le plan militaire, le statut de l'Allemagne, de même

que le refus de la France de participer à une organisation plus intégrée. Cependant, il faut relever les efforts réalisés pour la standardisation des armements au sein de l'"Eurogroupe" et dont la récente décision d'acheter l'appareil américain YF-16 est l'une des conséquences les plus spectaculaires. A relever à ce propos que le choix de la Belgique, du Danemark, de la Norvège et des Pays-Bas a été facilité par le fait qu'une bonne partie des sous-traitances, y compris celles impliquant une technologie de pointe, seront confiées à des firmes européennes. C'est au premier chef dans ce secteur de la rationalisation - où beaucoup reste encore à faire - que l'Alliance atlantique entend redresser une situation qui commence à devenir sérieusement préoccupante.

En conclusion, si l'on ne peut pas encore dire qu'un déséquilibre militaire s'est installé en Europe, au profit de l'Union Soviétique, il faut être conscient cependant que l'on n'est plus très loin du point de rupture. Même si l'on fait la part des nécessités tactiques à la veille de négociations fondamentales, l'impression prévaut que celles-ci représentent la dernière chance de maintenir un équilibre militaire qui reflète, tant soit peu, l'esprit de la détente.

Ces considérations démontrent en tout cas à l'évidence que la notion de détente - concept subjectif et ambigu s'il en est - n'a guère de valeur en soi (sinon comme antidote à la guerre froide). C'est pourquoi j'ai tenu à souligner à Helsinki que ce n'était pas la détente qui engendrait comme par enchantement la sécurité européenne, mais que c'était bel et bien l'inverse. Or, nous venons de relever que le renforcement unilatéral des potentiels militaires du camp oriental s'approchait du point de rupture de l'équilibre continental. Le moins qu'on puisse dire dans ces conditions est que cette évolution n'est pas compatible avec la sécurité de notre continent.

Le triptyque "détente - sécurité - désarmement" est donc aussi illusoire qu'il est dangereux. Il faut résolument le renverser et s'habituer à dire: désarmement ou, à défaut, équilibre des potentiels militaires = sécurité = détente.

Je viens d'évoquer la conclusion des travaux de la CSCE à Helsinki. Je n'y reviendrai pas puisque aussi bien vous avez tous reçu l'Acte final de même que le texte de l'allocution que j'ai prononcée le 30 juillet. Les quelques résultats concrets obtenus et, d'une façon plus générale, l'ensemble des textes signés vaudront en définitive, je l'ai dit, ce que vaudra leur application.

Il est donc trop tôt pour porter un jugement au lendemain d'Helsinki. Il faut cependant constater qu'au cours des quelques semaines qui ont suivi, on a assisté à un certain durcissement des positions tant à l'Ouest qu'à l'Est. Il s'agit peut-être là d'opérations tactiques répondant en partie à des considérations de politique intérieure. Dans le camp oriental, et notamment à Moscou, ce raidissement a revêtu, comme cela est classique, une forme idéologique. A cet égard, la manifestation la plus significative fut un article de la "Pravda" dont l'auteur, un idéologue soviétique nommé Zavorov, appelait les communistes, notamment occidentaux, à une attitude pure et dure. Cette admonestation est toutefois ambivalente: en condamnant l'"électorisme", elle encourage certes les partis communistes à ne pas renoncer aux actions violentes (ce qui pourrait faire école au Portugal); mais dans le même temps, en mettant en garde les partis frères contre des alliances de type "Front populaire" avec les autres formations de gauche, elle rend incontestablement plus difficile l'accès au pouvoir des PC occidentaux par des voies légales. Dans l'immédiat, une telle attitude de la part du Kremlin serait alors de nature à renforcer le statu quo et, partant, à favoriser les gouvernements actuellement en place. Cela vaut avant tout pour l'Italie.

J'en ai presque terminé. Je voudrais dire en conclusion que la situation actuelle de l'Europe ne me paraît pas seulement grave du fait des menaces objectives de tous ordres - militaire, politique, social, économique, monétaire - qui pèsent sur elle, mais aussi en raison d'une espèce de désenchantement moral qui l'affecte. La foi qui animait les bâtisseurs de l'Europe d'il y a une vingtaine d'années s'est presque évanouie; le désarroi se

- 10 -

manifeste peut-être encore plus dans les esprits que dans les structures. Toute la question est dès lors de savoir si le vieux continent est encore capable de sursaut. Nous ne parviendrons certainement pas aujourd'hui à apporter une réponse à cette question cruciale. Mais peut-être que les diverses opinions qui vont être exprimées nous permettront-elles de voir un petit peu plus clair dans une situation qui, vue d'ici, paraît singulièrement confuse.

Berne, septembre 1975