

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1975

ANNEXE No 2 b)

(Volet économique)

Où va l'Europe des Neuf ?

Exposé de M. l'Ambassadeur Claude Caillat, Chef de la
Mission suisse auprès des Communautés européennes
Berne, vendredi 5 septembre 1975

L'avenir politique du Marché commun, tel que ses fondateurs l'ont envisagé, paraît de nos jours une chimère, une illusion. Les Européens de la première heure croyaient que le Marché commun allait de lui-même, de son propre mouvement, devenir une organisation politique. Les Américains, à l'époque du Président Kennedy, le croyaient aussi. Les Etats-Unis, disait le Sous-Secrétaire d'Etat George Ball, devaient accepter les inconvénients économiques du Marché commun, c'est-à-dire la discrimination douanière des produits américains, pour en recueillir les avantages politiques: la formation d'une Europe solide, forte, en fait les Etats-Unis d'Europe, un bastion capable de résister à la poussée communiste.

C'était une théorie fautive, parce qu'une organisation économique ne devient jamais politique de son propre mouvement. Elle ne peut devenir politique qu'à la suite d'une décision politique. Cette théorie fautive a été la cause de frictions entre les Etats-Unis et le Marché commun. Les Américains ont payé le prix économique du Marché commun mais n'ont pas vu venir les avantages politiques de l'opération, et ils en ont été très frustrés.

Il a fallu des années pour dissiper ce malentendu. Washington a aujourd'hui abandonné la théorie de George Ball sur le Marché commun. Mais le Département d'Etat est un grand navire qui change difficilement de cap, et les théories politiques ont la vie dure. Celle de George Ball a survécu à la disparition de Kennedy, et même à l'arrivée au pouvoir de Kissinger qui, pourtant, l'a toujours considérée comme erronée.

- 2 -

Sous l'impulsion de Kissinger, les Etats-Unis ont adopté une attitude nouvelle à l'égard du Marché commun. C'est une attitude pragmatique, qui consiste à défendre les intérêts économiques américains. Plus question de faire des concessions économiques, en vue d'avantages politiques.

Certaines voix s'élèvent en Europe pour dénoncer ce que l'on appelle l'hostilité de l'Amérique de Kissinger à l'égard du Marché commun. Ce jugement n'est pas objectif, d'après ce que je constate à Bruxelles. Les Etats-Unis ne sont pas négatifs à l'égard du Marché commun: ils se contentent de défendre leurs intérêts.

Si le Marché commun ne s'est pas transformé en organisation politique, il a du moins acquis une dimension nouvelle par son élargissement.

Cette dimension nouvelle, l'URSS l'a immédiatement reconnue. Il est intéressant de constater que le dégel de l'attitude soviétique à l'égard du Marché commun coïncide avec son élargissement. L'URSS ne permet jamais à ses idéologies de nuire à ses intérêts. Le dégel des relations soviéto-communautaires n'empêche pas Moscou de critiquer sévèrement ce qu'il appelle l'ingérence du Marché commun dans les affaires intérieures du Portugal.

Depuis son élargissement, le Marché commun a été particulièrement actif dans le domaine des relations extérieures. Les premières années de son existence, le Marché commun n'envisageait de conclure des accords qu'avec d'anciennes colonies, celles de la France, et avec des pays d'Europe occidentale. Les accords conclus avec la Grèce et la Turquie, avec certains pays africains, puis avec les membres de l'AELE, s'inscrivent dans cette politique.

Mais bientôt le Marché commun a élargi le réseau de ses accords pour y inclure la Méditerranée, puis certains pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe orientale (Yougoslavie). Le Marché commun s'est toutefois imposé certaines limites. C'est ainsi qu'il a décidé de ne conclure aucun accord avec des pays industrialisés non-européens. Mais cette règle est maintenant

./.

- 3 -

dépassée: il y aura bientôt un accord entre le Marché commun et le Canada. Cet accord canadien s'est longtemps heurté à l'opposition de la France qui craignait qu'il serve de précédent justifiant un accord avec les Etats-Unis. Washington souhaite un tel accord et Paris y est résolument opposé.

Comme vous le voyez, le Marché commun a une conception mondialiste de sa politique d'accord. Cela suscite de vives critiques de la part des Etats-Unis pour qui le Marché commun, de même que l'Europe, devrait avoir une politique extérieure avant tout régionale; Kissinger a souvent défendu cette thèse.

L'élargissement du Marché commun a créé pour la Suisse une situation nouvelle.

Pour éviter que nos produits ne se heurtent à une discrimination douanière dans un marché aussi important, il nous a fallu conclure un accord de libre-échange avec les Communautés.

L'élargissement a eu des conséquences pour nos relations avec les pays tiers. Certaines de ces conséquences sont favorables, à'autres moins.

Les conséquences peu favorables de l'élargissement tiennent au fait que le monde non-européen a tendance à confondre "Europe communautaire" et "Europe occidentale". L'Europe occidentale non-communautaire, qui ne comprend plus que des petits pays, a du mal à se faire entendre. Il y a naturellement des exceptions et des nuances: les petits pays de l'Europe occidentale non-communautaire, surtout un pays neutre comme la Suisse, peuvent jouer un rôle important dans une conférence internationale: on l'a vu à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Mais l'Europe occidentale non-communautaire peut difficilement comme telle jouer un rôle sur le plan des relations internationales.

- 4 -

Le cas de l'AELE est intéressant à cet égard. L'AELE présente pour ses membres des avantages évidents et il n'est pas exclu que certains pays cherchent à y entrer ou à s'y associer. Mais l'AELE est trop petite pour avoir une influence marquée sur le plan des relations internationales. Il n'est pas question que l'AELE plaide nos dossiers à Bruxelles: nous devons le faire nous-mêmes. Il est même préférable d'éviter les démarches collectives des pays de l'AELE. Cela n'exclut pas, bien au contraire, que les membres de l'AELE cherchent à avoir des positions communes, qu'ils défendront chacun à sa manière.

Le poids accru du Marché commun sur le plan international, depuis son élargissement, est souvent pour nous un avantage, parce que nous avons des intérêts semblables ou parallèles que le Marché commun peut nous aider à défendre, et aussi parce que notre politique, notre neutralité, sont en général mieux comprises par les membres du Marché commun que par les gouvernements non-européens.

Il s'ensuit que l'absence de la Communauté dans une concertation internationale peut être contraire à nos intérêts. On l'a vu lors de la création de l'Agence internationale de l'énergie. Le Marché commun nous aurait certainement aidé à faire valoir nos thèses, s'il avait été présent dans ces débats. Il nous aurait aidé parce que son intérêt était non seulement que la Suisse entre dans l'Agence, mais qu'elle entre avec toutes les sauvegardes qu'exige notre neutralité, de manière que cette neutralité soit évidente et qu'elle ne soit pas entamée par l'appartenance à l'Agence.

Si le Marché commun avait été présent, il aurait peut-être obtenu certains aménagements des plans américains. La concertation sur l'énergie entre pays industrialisés aurait peut-être été installée dans le cadre de l'OCDE, bien entendu avec des procédures nouvelles, plus contraignantes que les procédures actuelles de l'OCDE. L'Agence, dont il faut souligner qu'elle est tout de même liée à l'OCDE, n'aurait peut-être jamais vu le jour.

On objectera que les membres du Marché commun, sauf la France, participaient à ces débats et pouvaient exprimer leur point de vue. C'est vrai. Mais l'expérience prouve, et cela s'est confirmé dans

le cas de l'énergie, que les pays de l'Europe occidentale, même les plus grands, les plus puissants sur le plan économique, n'ont le plus souvent pas le poids nécessaire lorsqu'ils interviennent individuellement dans un débat international. Il faut que le Marché commun intervienne comme tel. Alors, malgré la puissance américaine, un certain équilibre peut se produire.

Les pays communautaires sont très conscients de cette situation. Cela les conduit à rechercher l'assentiment de leurs partenaires, de manière que leurs objectifs, leur politique deviennent communautaires.

La France sait fort bien que ses thèses monétaires n'ont aucune chance d'être acceptées, même partiellement, sans l'assentiment et l'appui communautaires. C'est pourquoi les Français sont les plus fervents avocats de la concertation monétaire entre les Neuf.

La coopération politique des Neuf s'est renforcée ces dernières années, parce que les grands pays communautaires, surtout l'Angleterre et la France, l'ont voulu. Ils l'ont voulu parce qu'ils sont conscients de leur faiblesse relative et qu'ils cherchent à la compenser, à donner plus de poids à leur politique nationale en la faisant accepter comme politique communautaire. Les résultats de la coopération politique sont loin d'être spectaculaires. Mais, de toute évidence, cette coopération correspond à un intérêt, un besoin des pays participants.

Sur le plan strictement interne, le Marché commun connaît actuellement plus d'échecs que de succès. Cela est dû surtout à la crise économique, à celle de l'énergie.

Ces crises ont pour effet d'aggraver la différence, d'élargir l'écart entre pays riches et pays pauvres, et c'est aussi vrai à l'intérieur du Marché commun. Les membres du Marché commun sont divisés. Deux camps, deux catégories se font face: les riches et les pauvres. Les Allemands vont jusqu'à dire - c'est Willy Brandt qui a lancé l'idée - qu'il y aura bientôt deux sortes de membres du Marché commun: les membres à part entière et les autres. Cette thèse, plutôt brutale, a été mal accueillie

- 6 -

à Bruxelles, comme il fallait s'y attendre.

Tant que subsistera une catégorie de pays pauvres au sein du Marché commun, l'intégration économique de ses membres sera très difficile. Bien sûr, le Marché commun n'abandonnera pas un de ses buts principaux, qui est de créer une union économique et monétaire. Mais c'est un but lointain, un repère, une direction. Tout le monde a besoin d'une étoile polaire. Cela ne veut pas dire qu'on puisse l'atteindre.

L'union économique et monétaire a été construite sur le papier. C'est ce qu'on a appelé le plan Werner.

Ce plan repose sur deux piliers principaux, dont le premier est le rétrécissement progressif des marges de fluctuation entre les monnaies communautaires et la création par ce moyen d'une seule monnaie.

Deuxième pilier: le transfert de souveraineté en matière économique et monétaire du plan national au plan communautaire. Vaste programme!

Il est aujourd'hui évident que ce transfert de souveraineté ne peut avoir lieu que si l'on décide de créer l'Europe politique. Et cette décision n'est pas près d'être prise. En somme, les auteurs du plan Werner voulaient créer l'Europe politique par le moyen de décisions économiques et monétaires: ainsi réapparaissent les idées peu réalistes de George Ball et des initiateurs du Marché commun. La concertation, la collaboration sur le plan économique et monétaire peuvent avoir des conséquences politiques. Mais ces conséquences n'iront jamais jusqu'à l'unification, jusqu'à l'intégration complète.

Le serpent monétaire, du fait qu'il est la fluctuation concertée des monnaies qui en font partie, s'inspire du plan Werner. Le serpent fait ressortir la division entre riches et pauvres, puisque les monnaies les plus faibles du Marché commun n'en font pas partie.

Selon le Président Ortoli, le serpent ne peut jouer son rôle que s'il comprend toutes les monnaies européennes importantes, par

- 7 -

conséquent aussi le franc suisse. Le serpent, dit-il, doit aller au-delà des frontières du Marché commun, si l'on veut qu'il atteigne son but principal qui est de créer une zone de stabilité monétaire en Europe. Ortolini est d'avis que le franc suisse doit être admis dans le serpent sans que la Suisse ait à payer un droit d'entrée. Il l'a proclamé publiquement à plusieurs reprises.

La réforme du système monétaire international étant pour le moment impossible, la seule solution est de procéder par étapes, c'est-à-dire de créer une zone de stabilité monétaire en Europe et de chercher ensuite à régler les relations de cette zone avec le \$. Le serpent est donc un pas dans la bonne direction. Mais, pour le moment, le serpent n'est guère un succès sur le plan communautaire puisque certains membres du Marché commun n'en font pas partie. C'est une conséquence de la crise économique.

Cette crise n'épargne pas la réalisation principale du Marché commun qui est l'union douanière. Les mesures prises l'année dernière à la frontière italienne étaient contraires aux règles de l'union. Elles constituent un dangereux précédent que suivra peut-être l'Angleterre si la crise s'aggrave. Mais je n'ai recueilli à Bruxelles aucune indication dans ce sens.

Pour conclure, je dirai que l'avenir du Marché commun est naturellement lié à celui de l'Europe occidentale. Si les pays de l'Europe occidentale surmontent leurs crises politiques et économiques, s'ils restent conscients de leurs intérêts communs, de leur interdépendance, de leur solidarité nécessaire, alors le Marché commun subsistera et réalisera une plus grande mesure d'intégration économique entre ses membres. Il est même possible que le Marché commun s'élargisse encore.

Des relations plus étendues, plus étoffées entre la Suisse et le Marché commun pourraient se créer. Si la Suisse entre dans le serpent monétaire il en résultera pour nous une coopération avec les pays membres du Marché commun, dont les effets seront aussi importants que ceux de notre accord de libre-échange.

Berne, Septembre 1975