

E 2001(E)1969/121/298  
[DoDiS-7705]

*Notice interne du Département politique<sup>1</sup>*

COOPÉRATION OU INTÉGRATION EUROPÉENNE? ORIENTATION SUISSE

HB

Berne, 2 octobre 1951<sup>2</sup>

I.

La *coopération économique européenne* ne serait pas ce qu'elle est sans l'article 14 que la Suisse a fait insérer dans la Convention<sup>3</sup>. Son œuvre aurait pris un autre cours si les premiers penchants dirigistes de l'OECE n'avaient

---

1. *Rédigée et signée par V. Martin. La notice est accompagnée d'une notice à A. Zehnder du 2 octobre 1951, rédigée et signée par V. Martin, résumant le contenu: Il s'agit d'instruire le Ministre Vallotton qui va s'entretenir du plan Schuman avec M. Hammarskjöld.*

M. Vallotton est documenté. Il possède la lettre de la Division du commerce du 20 septembre avec annexes. Cette lettre n'envisage toutefois que l'objet économique en se prononçant forcément pour le bilatéral. Or, le plan Schuman doit être considéré surtout comme une manifestation d'un problème politique général et supérieur (substitution de l'intégration à la coopération) dans lequel nos intérêts nous orientent – il est vrai – vers le bilatéral, mais aussi vers Paris.

Dans la notice ci-jointe, je me permets de vous exposer comment se présente à mes yeux ce problème sans cesse plus sérieux. J'en arrive à la conclusion qu'une contre-offensive suisse à mener par l'OECE serait nécessaire et qu'il serait utile d'orienter nos légations dans cette direction. *Cf. la lettre de A. Zehnder à H. Vallotton 3 octobre 1951. Non reproduite. Cf. aussi la lettre de H. Vallotton à A. Zehnder du 4 octobre 1951 sur son entretien avec D. Hammarskjöld sur le plan Schuman et la coopération européenne. Non reproduite.*

2. *La notice est datée du 2 septembre 1951, en fait elle fut rédigée le 2 octobre 1951.*

3. *Cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la ratification de la Convention de coopération économique européenne (du 20 août 1948), FF, 1948, vol. 100, II, pp. 1113 ss.*

pas été vigoureusement combattus par les délégations à la tête desquelles figurait la délégation suisse. *L'intégration économique européenne*, à l'égard de laquelle nous anime le même instinct de conservation, attend *notre contre-offensive*.

## II.

Mise en œuvre par le plan Marshall, profitant de l'accalmie politique qui devait nécessairement suivre une guerre ruineuse, la *coopération* a fait ses preuves. Dans le respect des autonomies nationales, l'Europe reprenait confiance (1948–1950).

La menace communiste et la tension internationale accrue qu'elle engendre sont venues renforcer le besoin de sécurité. Les exigences de la défense sont en voie de compromettre le relèvement de l'Europe. L'inflation envahit lentement le continent. Dans l'esprit de ceux qui veulent une Europe forte, la coopération ne suffit plus. La réalisation du marché européen unique apparaît sans cesse davantage comme le seul moyen d'enrayer l'inflation tout en réarmant pour conserver au continent sa force de résistance. L'accroissement de la production, décidé dans le cadre de l'OECE le 29 août<sup>4</sup>, n'est qu'un palliatif; les décisions d'Ottawa reconnaissent ce «leurre» discrètement<sup>5</sup>. Il faut activer *l'intégration*. Un plan Marshall N° 2 soutiendra l'ordre économique nouveau qui subordonnerait les économies nationales aux besoins de la communauté.

Les pays européens tiennent cependant à leur indépendance. Ils la restreindront pourtant sous la pression des circonstances en raison de leur interdépendance économique. Mais non pas d'un coup (verticalement). L'intégration n'avancera donc d'abord que par secteur, charbon, acier, agriculture, transports, électricité (horizontalement).

C'est sous cette sombre perspective que se présentent à une Suisse, dépendante aussi bien de la neutralité politique que de l'économie européenne, le plan Schuman<sup>6</sup>, le plan Pflimlin<sup>7</sup>, le projet Bonnefous<sup>8</sup>, le pool européen de l'électricité<sup>9</sup> et l'avenir de l'OECE.

4. Sur cette déclaration du Conseil des Ministres de l'OECE et la position de la Suisse, cf. N° 117 dans le présent volume.

5. Il s'agit de la 7<sup>ème</sup> conférence de l'OTAN du 17 au 22 septembre 1951 à Ottawa, cf. le rapport de V. H. Umbricht du 4 octobre 1951, E 2200.40(-)1968/64/7. Sur les relations entre l'OTAN et l'OECE, cf. la lettre de H. de Torrenté à M. Petitpierre du 30 janvier 1951, E 2300 London/45 (DoDiS-7893).

6. Sur le plan Schuman, cf. E 2001(E)1967/113/853, E 2001(E)1969/121/298; sur l'attitude suisse vis-à-vis du plan Schuman, cf. E 2001(E)1969/121/302, E 2800(-)1967/59/5, E 2800(-)1967/60/11, E 7001(B)-/1/536, E 7800(-)-/1/3; cf. aussi table méthodique du présent volume: La Suisse et la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

7. Sur le plan Pflimlin (marché commun agricole), cf. E 2001(E)1967/113/585 et 853; E 2001(E)1969/121/282; E 2210.2(-)1973/121/26a et 27; E 7111(A)-/1/42; E 7800(-)-/1/5.

8. Sur le plan Bonnefous (marché commun des transports), cf. *ibid.*

9. Sur le pool européen de l'électricité, cf. E 2001(E)1967/113/594.

## III.

Le passage de la coopération à l'intégration, qui ne saurait s'opérer au grand jour, mais par interpénétration des deux systèmes, est fonction d'événements sur lesquels notre pays n'exercera pas la moindre influence. Il n'en va pas nécessairement de même de la *forme* que prendra l'intégration, si la conjoncture continuait de s'aggraver au point de rendre inévitable le recours à cette solution extrémiste.

En effet, si la Suisse est le pays le plus intéressé à ce que l'Europe ne connaisse pas un régime économique dont les petits Etats – et premièrement le nôtre – feraient les frais, il est évident que longtemps encore aucun pays ne voudra d'une économie européenne centralisée (conçue sur le modèle d'un Etat unitaire). La Suisse n'est pas non plus seule à préférer, quand les événements rendraient un resserrement des économies nationales inéluctable, une intégration fédéralisée (Confédération d'états) à une intégration fédérative (Etat fédératif). Il est certain d'autre part que les gouvernements ne peuvent pas faire ce qu'ils veulent, quelles que deviennent les exigences de la défense Atlantique. Ils sont forcément freinés par des intérêts nationaux, comme le montre la ratification du plan Schuman qui rencontre des résistances loin d'être vaincues<sup>10</sup>.

Et le mouvement d'intégration, fait sans doute le plus important de tous, se compose de deux forces qui sont d'inspiration opposée, comme il en allait déjà de la coopération: celle des milieux traditionalistes, qui préféreraient limiter l'intégration aux pays d'essence libérale: Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas (les pays du plan Schuman ou le FINEBEL<sup>11</sup> et l'Allemagne, ou encore la «Petite Europe»), et l'idée socialiste (Guy Mollet et Hammarskjöld) qui la voudrait plus large avec la Grande-Bretagne et les Pays scandinaves (FINEBEL, Allemagne et Uniscan<sup>12</sup>, ou «Grande Europe») sous l'égide du Conseil de l'Europe. Les Britanniques, situés dans une autre constellation, attendent en laissant penser qu'ils pourraient donner finalement la préférence à une intégration réalisée dans le cadre de l'OECE qui respecterait leur particularisme<sup>13</sup>. L'Amérique favorise les deux tendances susmentionnées, en accordant la priorité à la première parce qu'elle est celle de pays dont les vues économiques sont plus proches des siennes. Il n'en reste pas moins que la conception traditionaliste et la conception socialiste de l'intégration se contrecarront. Il est à mentionner enfin que l'intégration doit être considérée comme contraire à toute conception saine des lois économiques, qui ne se laissent pas édicter d'en haut mais d'en bas. Cet argument joue toutefois d'autant moins que l'intégration s'exerce sur un plan géogra-

10. Cf. la lettre de H. Hauswirth à J. Hotz du 3 octobre 1951. Non reproduite.

11. Sur le projet FINEBEL, cf. E 2001(E)1967/113/585 et 843.

12. «Uniscan» ou «Ukiscan» est le groupe formé par le Royaume-Uni et les pays scandinaves pour des consultations en matières économiques et financières, cf. E 2001(E)1967/113/585.

13. Sur l'attitude britannique vis-à-vis du régionalisme européen, cf. le rapport politique N° 27 de H. de Torrenté à M. Petitpierre du 4 décembre 1949, E 2300 London/43 (DoDiS-7881); sur l'attitude britannique vis-à-vis du supranationalisme, cf. N° 50 dans le présent volume.

phique étroit, et c'est là sans doute l'une des forces du plan Schuman qui – théoriquement du moins – pourrait finir par être appliqué. L'intégration sera, mais pour les raisons générales mentionnées un peu plus haut, sous une forme tout de même moins régionale et moins utopique que celle du plan Schuman actuel. Pour la Suisse, la partie n'est pas perdue d'avance.

#### IV.

Quelle attitude notre pays doit-il adopter actuellement dans la lutte qui s'est engagée entre la coopération et l'intégration, et à laquelle il est forcément mêlé, et quelle politique doit-il suivre plus particulièrement à l'égard du plan Schuman? Attente, repliement ou politique active?

a. De 1933 à 1947, la Suisse choisissait entre le *multilatéral classique* (libéralisme économique dans lequel les relations s'établissaient de particuliers suisses à particuliers étrangers) et le *bilatéral* (relations d'Etat à Etat). De 1948 à 1951, elle oscillait entre le bilatéral et le *multilatéral interétatique* (coopération économique impliquant l'entretien de relations d'Etats à l'ensemble des Etats dans le respect de l'autonomie nationale). A côté de ce multilatéral déjà dangereux pour nous, mais entré dans les mœurs, ou plus exactement de façon sous-jacente à ce multilatéral-là, se lève en cette année un multilatéral nouveau, le *multilatéral superétatique*. Sur le plan horizontal surgit donc un élément nouveau que nous ne pouvons plus ignorer, quand bien même il serait divisé sur le plan vertical. Si les données suisses n'ont pas varié, les données du «problème» ont changé. Notre choix doit tenir compte de ce facteur nouveau, qui déterminera l'avenir dans la mesure où la tension internationale ira croissant.<sup>14</sup>) Notre choix n'est donc plus aussi simple qu'auparavant. Il se réfléchit sur le jeu des forces économique-politiques actuellement à l'œuvre en Europe, à l'instar des votes d'une fraction politique au sein d'un parlement tripartite. *Le bilatéral favorise le multilatéral superétatique en affaiblissant le multilatéral interétatique*. Le dualisme libéral-socialisme ne modifie pas le principe de la nouvelle équation. Il ne fait que déplacer la virgule dans la solution: question d'intensité.

b. La question qui se pose pour la Suisse dès maintenant est celle de savoir si le bilatéral la protégera suffisamment à l'égard d'une Europe intégrée sous la pression d'événements que notre pays ne gouverne pas. La question suivante, si la précédente appelle une réponse négative – ce qui coule évidemment de source – est celle de savoir si nous n'aurions pas intérêt à combattre le multilatéral superétatique, à en ralentir au moins la progression dans nos modestes limites en essayant de l'influencer dans un sens qui sauvegarderait notre indépendance, *mais avant que l'intégration n'ait marqué de nouveaux points, pendant qu'il serait encore temps*.

Poser la seconde question, c'est y répondre. C'est aussi reconsidérer, non pas notre stratégie (défendre l'indépendance au sein de l'Europe dans l'indépendance à l'égard des deux «blocs»), mais notre tactique. C'est passer à

14. *Annotation en marge*: L'intégration est à la coopération ce que le réarmement est au relèvement, ce que l'inflation est à l'économie qui guérissait, ce que le politique est à l'économique, c'est-à-dire l'ennemi de l'économique.

l'action suivant les cas. Les positions de l'adversaire ne sont pas encore précisées. C'est la raison pour laquelle la nécessité d'un changement de tactique ne saute pas aux yeux. En 1948 et 1949, le problème se posait au sein d'une organisation dans laquelle une délégation suisse, touchée, sollicitait des instructions. Aujourd'hui le problème ne se pose pas au sein de l'OECE, ni même à l'OECE. Il se pose entre l'OECE et des organisations dont nous sommes en principe absents, c'est-à-dire, pour nous, en l'air, sans intérêts suisses qui nécessiteraient directement une prise de position de la part des Autorités fédérales. C'est, cette fois, l'intégration elle-même qui attend notre contre-offensive.

#### V.

Vus sous cet angle, le plan Schuman, le plan Pflimlin, le projet Bonnefous nous apparaissent comme des problèmes encore politiques. Il serait erroné de considérer uniquement leur objet économique et leurs conséquences en fonction seulement des intérêts matériels en jeu. Il importe avant tout de mettre en relief leur incidence au point de vue politique<sup>15</sup>. Il incombe dès lors, non pas au Commerce, mais au Politique de diriger les opérations d'entente avec les autres départements. La circulaire de la Division du Commerce du 20 septembre concernant le plan Schuman<sup>16</sup> ne saurait être considérée que comme documentation. C'est du Politique que nos légations et la délégation à Paris attendent des instructions, qui pourraient être les suivantes:

*Plan Schuman:* Traiter acier et charbon bilatéralement. Parler plan Schuman multilatéralement. Axer ce plan si possible sur une OECE qui conserverait la règle de l'unanimité. La plan Schuman n'est pas encore ratifié. S'il devait l'être, il s'écoulera encore un certain temps avant l'entrée en vigueur<sup>17</sup>. Du reste une période transitoire de deux ans est prévue, au cours de laquelle les Autorités supérieures de la Communauté n'auront pratiquement que des compétences consultatives. Bien des choses peuvent se passer d'ici là, les pays non membres – Grande-Bretagne, Suède, Suisse auraient encore la possibilité d'en transformer même la structure. Une action combinée de nos légations à Londres, Stockholm et de notre délégation à Paris mériterait d'être envisagée<sup>18</sup>.

15. Cf. à cet égard l'exposé de M. Petitpierre devant les Commissions des Affaires étrangères des Chambres fédérales du 29 et du 30 mai 1951, E 2800(-)1990/106/1 (DoDiS-8262).

16. Il s'agit en fait de deux circulaires de la Division du Commerce du Département de l'Économie publique du 20 septembre, l'une aux légations de Suisse dans les pays participant au plan Schuman, et l'autre aux légations de Suisse à Londres et à Stockholm. Non reproduits.

17. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier est ratifié par les six États signataires, les dernières ratifications n'étant déposées qu'en juin 1952; mis en vigueur le 25 juillet 1952, la Haute Autorité s'installe à Luxembourg le 10 août 1952.

18. Cf. les entretiens de A. Zehnder lors de sa visite à Stockholm du 5 au 7 mars 1951 concernant entre autres la position des deux pays vis-à-vis de la coopération européenne, cf. N° 86 dans le présent volume. Le 8 novembre D. Hammarskjöld rend visite à Berne pour discuter en premier lieu l'avenir de l'OECE, cf. la notice de A. Zehnder du 13 novembre 1951, E 2802(-)1967/78/11, concluant: Nous nous trouvons donc en présence d'une décision à prendre. Voulons-nous agir pour essayer de sauver l'OECE, partageons-nous le point de

*Plan Pflimlin*: Même attitude bilatérale et même manœuvre multilatérale<sup>19</sup>.

*Comité des transports intérieurs ECE, OEC, CE (projet Bonnefous)*: Jusqu'ici nous avons suivi comme règle générale: soutenir principalement Genève, subsidiairement Paris et sous-subsidiairement Strasbourg lorsqu'il s'agissait de «contrer» le NATO<sup>20</sup>. Dans l'actuelle question des travaux futurs du Comité des transports intérieurs de l'OECE, nous devrions appliquer, sous l'égide d'une coordination interne habile, la tactique suivante: soutenir activement Paris, maintenir Genève<sup>21</sup>.

## VI.

C'est dans la direction qui précède que je me permets de proposer d'orienter, d'entente avec la Division des Organisations internationales et la Division du commerce, la délégation suisse près de l'OECE ainsi que nos légations en Europe, en leur montrant bien qu'il ne s'agit nullement d'un simple problème de double emploi et qu'un tel argument ne saurait être manié désormais qu'avec prudence. Il n'y a pour nous double emploi qu'entre deux organisations relevant du même système international<sup>22</sup>. Les autres «doubles emplois» nous servant même, notre politique me paraîtrait devoir être celle des «doubles emplois» savamment dosés.

vue suédois quant à la voie à suivre ou préférons-nous voir l'OECE mourir lentement? Si nous envisageons une action, à quel moment et par quel moyen? *Sur l'action suédoise concernant les relations entre l'OECE et le Conseil de l'Europe, cf. le rapport de la Délégation suisse près de l'OECE du 12 mars 1951*, E 2001(E)1967/113/838.

19. *Sur l'attitude des milieux économiques concernés par le plan Pflimlin, cf. le procès-verbal daté du 10 mars de la conférence tenue au Palais fédéral, le 29 février 1952*, E 2001(E)1969/121/282. *La Suisse est invitée par le Gouvernement français à prendre part à une conférence internationale sur l'organisation des marchés agricoles et y envoie une délégation, cf. PVCF N° 859 du 13 mai 1952*, E 1004.1(-)/1/541.

20. *Sur les relations entre les organisations européennes et l'OTAN, cf. table méthodique du présent volume: La Suisse et l'OTAN.*

21. *Sur les attitudes divergentes au sein de l'administration fédérale concernant la politique à suivre envers le plan Bonnefous, cf. le procès-verbal de la séance du 6 octobre 1951*, E 2001(E)1967/113/853.

22. *Pour éviter des doubles emplois entre les diverses organisations internationales s'intéressant à la coopération européenne, l'OECE installe, par décision du 12 juillet 1951 du Conseil des Ministres, un groupe de travail chargé d'étudier les relations de l'OECE avec les autres organisations. La Suisse est aussi représentée dans ce groupe par G. Bauer, cf. le Rapport N° 146/1 de G. Bauer au service OECE de la Division du Commerce du 20 septembre 1951*, E 2001(E)1967/113/838.