

Dialogue entre les continents*

par Pierre URI,

Conseiller aux études à l'Institut Atlantique.

★

Il y a longtemps que le sujet de cette conférence avait été choisi, il y a quelques semaines au moins que la date en avait été retenue, et il se trouve qu'elle coïncide avec un jour où une nouvelle secousse vient affecter le monde atlantique. Conditions politiques d'un dialogue des continents : il y a quelques mois le 30 juin dernier, on pouvait se demander s'il fallait abandonner l'espoir de voir se former un continent européen. Aujourd'hui doit-on, après les mesures annoncées par le gouvernement de mon pays renoncer à l'espoir d'un dialogue ? Dans un autre pays que le mien, je me garde de toute polémique contre mon propre gouvernement. Et par conséquent, ce que je voudrais essayer, à très grands traits, d'esquisser aujourd'hui, ce sont des règles qui seraient valables pour tous et non pas pour celui de ces gouvernements le plus prompt à les enfreindre. On sait dans quels termes le débat risque à chaque instant de s'envenimer, quand un pays dénonce l'hégémonie d'un autre, et en outre accuse ses partenaires les plus proches de ne pas y être sensibles. Voilà un peu dans quelles conditions s'entretiennent aujourd'hui et le malentendu européen et le malentendu entre l'Europe et l'Amérique. Essayons d'esquisser rapidement, non pas ce qu'il peut y avoir de juste ou de faux dans cette accusation ou ces critiques, mais bien le moyen qui aurait été apparemment le plus sûr et qui aurait dû réaliser l'accord le plus général pour que tout soupçon de domination d'un pays sur les autres fût dissipé, pour que s'établît une égalité qui parût à l'abri de ces risques.

Il y a quelques années, des deux côtés de l'Atlantique, s'élevait un appel pour l'établissement d'une relation de partenaires égaux entre les Etats-Unis et une Europe appelée elle-même à s'unir.

A qui revient la préséance dans l'élaboration de cette idée ? Peu importe, à partir du moment où

elle recevait une consécration solennelle dans le discours du Président Kennedy, le jour de l'Indépendance à Philadelphie, et on se souvient encore de cet appel à l'interdépendance et à une coopération où l'Europe en voie de s'unifier partagerait avec l'Amérique, sans doute les charges, mais surtout les responsabilités et les décisions.

De quoi s'agit-il dans cette idée d'association sur pied d'égalité : (car il n'y a pas dans les langues romanes l'équivalent de l'anglais « *partnership* » ou de l'allemand « *partnerschaft* », il y a cet à peu près que serait un « dialogue des continents ») ? Est-ce une notion qui s'oppose à celle de la Communauté Atlantique ou n'est-ce pas plutôt la forme nécessaire qu'elle devrait prendre ? Car lorsque l'on compare l'idée d'une communauté européenne et le terme plus flou de communauté atlantique, on s'aperçoit que l'on risque de recouvrir deux réalités profondément différentes. Ce qui caractérise la communauté européenne, c'est qu'elle se compose de plusieurs pays qui soit individuellement, soit groupés, peuvent être d'un poids économique comparable. Au contraire ce qui caractérise la Communauté Atlantique, c'est la disproportion entre les Etats-Unis et tous les autres pays, quels qu'ils soient, même les plus grands d'entre eux. Entre un grand pays européen, que ce soit la France, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, et de l'autre côté les Etats-Unis, il y a, du fait à la fois de la population et de la production par tête, une relation de puissance qui va de un à huit. Et à partir du moment où l'on a reconnu que les Etats-Unis constituaient à eux seuls la moitié de la population de l'ensemble et beaucoup plus de la moitié de la production totale,

* Conférence donnée à l'Institut belge de Science politique, le 8 mars 1966.

sans compter une contribution absolument prépondérante aux charges de la défense, on voit qu'on se trouve enfermé dans une espèce de contradiction.

Essayera-t-on de construire une communauté analogue à celles que nous développons en Europe, dans lesquelles il y a, pour pouvoir sortir de la paralysie et pouvoir avancer dans la voie des décisions, des procédures de vote effectives, même si elles ont paru remises en cause ? Alors à quelle contradiction ne risquerait-on pas d'arriver si on prétendait les étendre, comme des esprits généreux ou quelquefois un peu candides le proposent en particulier de l'autre côté de l'Atlantique ? On risque en effet de se heurter à ce dilemme : à quel titre les Etats-Unis pourraient-ils être mis en minorité ? Quelle est la règle démocratique au nom de laquelle une puissance qui réunit la moitié de la population et plus de la moitié des contributions à la marche économique et aux charges militaires de l'ensemble, pourrait-elle se voir imposer une décision par d'autres ? Mais en termes politiques, comment concevoir en revanche que seul un pays ait un droit de veto, cependant que tous les autres, beaucoup moins grands, c'est vrai, mais ayant certaine vocation à jouer un rôle politique et certaines traditions historiques, devraient accepter d'être mis en minorité.

C'est à cause de cette disproportion fondamentale entre les Etats-Unis et les autres pays qu'il n'y a finalement, pour éviter non seulement tout acte, mais même tout soupçon, d'hégémonie, qu'une seule réponse et qui aurait dû faire l'accord de tous : un renforcement de l'unité européenne, et la possibilité d'un dialogue qui s'établirait dans une égalité approximative entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis d'Europe en formation.

Où en sommes-nous dans cette voie ? On essaiera de rappeler très brièvement la position actuelle quant à ce qui paraît constituer les trois conditions fondamentales de ce dialogue : d'une part une unité européenne plus effective entre les pays qui ont déjà commencé à se grouper dans la communauté des six ; deuxièmement, pour qu'il puisse y avoir effectivement deux partenaires et non pas quelques autres pays restés en dehors, un élargissement de cette communauté, essentiellement par l'entrée de la Grande-Bretagne ; mais troisièmement, une politique qui se prête effective-

ment à la consultation avec une Europe considérée comme un interlocuteur valable et de même poids.

Du côté de l'unité européenne, il y a deux vastes problèmes qui se posent. L'un qui est de savoir dans quelle mesure il y a un accord possible sur l'attitude de l'ensemble de ces pays vis-à-vis de l'Amérique elle-même. Et c'est un problème qui se pose à la fois dans les négociations commerciales, celles qui sont engagées depuis maintenant plusieurs années à Genève et qu'on appelle le « Kennedy Round ». Il y a un autre problème, économique encore, mais à résonance politique, et qui est celui des attitudes vis-à-vis du développement de l'investissement américain en Europe. Il y a un problème d'un tout autre ordre, qui est celui de savoir comment on passera d'institutions valables dans le domaine économique à des institutions qui seraient capables d'orienter une action commune dans les domaines proprement politiques qui sont ceux de la diplomatie et de la défense.

En ce qui concerne les négociations sur la base du « Kennedy Round », c'est-à-dire dans la voie ouverte par la législation américaine, du « trade expansion act » qui permet une baisse de 50 %, qui aurait même permis une annulation d'une partie des droits de douane, si la Grande-Bretagne était devenue membre du Marché commun — on constate avec une assez heureuse surprise qu'il n'y a pas de trop grandes divergences entre les différents membres de la Communauté européenne. Un certain attachement au libéralisme et même au libre échange incline maintenant celui des membres de cette communauté qui semblait le plus réticent à ne plus trop retarder les choses. A dire vrai la difficulté essentielle ne portera pas sur les produits industriels mais bien sur les produits agricoles, et il y a une position américaine de principe suivant laquelle cette négociation ne pourra être conclue à moins que l'agriculture y soit incluse. L'Europe du Marché commun est mal placée pour refuser cette exigence, puisque l'une des différences sur lesquelles on a toujours insisté entre le Marché commun et une zone de libre échange, c'est aussi que l'agriculture est incluse. Il n'en reste pas moins que les difficultés seront considérables. La chance d'aboutir, c'est qu'en réalité à Washington on a commencé de prendre conscience qu'en matière agricole il faudra se contenter de satisfactions assez apparentes, qui permettent de se retourner vers les électeurs agricoles et

de leur dire qu'on ne les a pas oubliés : disent d'un mot qu'il y aura un accord sur le blé à un bout et quelques baisses de droits de douane sur les boîtes de conserves à l'autre. Moyennant quoi on dira aux agriculteurs que la promesse a été tenue. On sait du reste que le problème devra être repris plus tard et probablement dans des voies toutes nouvelles. Il y a donc du côté de cette condition politique qu'est un accord sur des baisses de droits de douane, évitant que les barrières douanières ne demeurent trop élevées, et facilitant en particulier les relations entre l'Europe du Marché commun et l'Europe de la Zone de Libre échange, des perspectives relativement favorables.

Entendons-nous. Tant qu'un accord n'est pas conclu, il peut toujours à la dernière minute se rompre. Ce qui est certain, c'est qu'il y a des délais relativement limités pour aboutir, parce que la législation américaine ne donne des pouvoirs au Président que jusqu'au mois de juillet 1967, si des accords très substantiels n'avaient pas été conclus ou si, d'ici-là, la Grande-Bretagne n'avait pas négocié son entrée dans le Marché commun, il y aurait très peu de chances que le Congrès américain renouvelle les pouvoirs de l'administration, sauf avec des clauses nouvelles, probablement dans le sens d'un protectionnisme renforcé. Et il vaut mieux ne pas courir ce risque.

Le deuxième problème que je voulais évoquer, quand ce ne serait qu'à cause des frictions qu'il crée, et les accusations implicites de tel pays vis-à-vis de tel autre, considéré comme trop peu sensible aux risques de domination extérieure, c'est le problème des investissements américains en Europe.

On sait du reste que leur part dans le stock de capital européen est très limitée. Il s'agit de quelque chose comme deux ou trois pour-cent, quatre si vous considérez leur part dans l'investissement industriel. En revanche, la croissance en est extrêmement rapide ; et par ailleurs, il y a des prises de contrôle ou des créations très spectaculaires dans certains secteurs nommément désignés, en particulier ceux qui relèvent des techniques les plus modernes. C'est-à-dire l'industrie de l'aviation, l'industrie électronique, l'industrie des calculatrices. Là-dessus il y a évidemment chez certains des attitudes passionnées, commençant à considérer que l'on tombe automatiquement sous une domina-

tion étrangère. Entendons-nous, aucun pays n'y échappe vraiment, il y a des réactions épidermiques de cet ordre aussi bien en Allemagne ou en Suisse que dans ce renouveau de nationalisme dont la France fait quelquefois la preuve. Dans ce sens là, qu'est-ce qui pourrait être fait, et comment essayer de surmonter l'opposition entre des pays qui à certains moments ont essayé d'employer des méthodes très restrictives et d'autres qui au contraire non seulement se prêtent à l'investissement américain, mais encore le favorisent par toutes sortes de moyens, dont des détaxations ou des crédits à des conditions particulièrement favorables ? Il devrait aller de soi qu'une politique européenne sur ce point est immédiatement nécessaire, parce que toute politique isolée d'un gouvernement à l'intérieur du Marché commun est automatiquement tournée à travers tel autre pays, et par conséquent le moment serait venu d'arriver à une politique concertée.

Peut-on esquisser cette politique qui éviterait des frictions entre les membres de la communauté européenne, mais aussi entre eux et les Etats-Unis, et essayer de dégager quelques règles, quelques contributions au problème qui à la fois seraient fondées dans la nature des choses et qui seraient acceptables dans un dialogue avec les Etats-Unis ?

Là-dessus je voudrais esquisser quelques propositions. Rien ne paraît plus absurde que de bannir des investissements en fonction de ce qu'est la propriété qui se loge derrière ; et rien n'est plus dangereux que d'écarter des investissements sous prétexte qu'ils se situent dans des secteurs qui sont technologiquement avancés, en craignant que dans ces secteurs là on ne puisse plus en Europe marcher de l'avant, puisque toute la place serait prise par les entreprises américaines. Alors quelle est la réponse ?

Supposez que l'on craigne des investissements de haute technique, on sera donc condamné à refaire soi-même à grand peine et avec un immense retard ce qui a été déjà inventé ailleurs : on ne ferait qu'accroître le déséquilibre technologique entre l'Europe et l'Amérique. Il faut donc essayer de trouver autre chose et ce n'est pas du côté de la propriété, ce n'est pas non plus par une distinction entre tels et tels secteurs dans lesquels, pour les uns, on admettrait l'investissement étranger, pour les autres on essaierait de le freiner.

C'est bien, ce devrait bien être, dans les règles de gestion que l'Europe pourrait essayer de dégager une politique commune. Car la différence entre une entreprise nationale et une entreprise étrangère s'aperçoit dans le cas où une filiale d'entreprise étrangère obéit à des règles ou des plans d'action commandés du dehors ; et là, il peut y avoir effectivement une différence et même un risque pour le pays qui reçoit cet investissement.

Mais il y a aussi également la possibilité de parler net, de parler franc : car les Etats-Unis sont, en principe, attachés à un marché concurrentiel. Ils développent à satiété même, avec à l'appui tous les schémas théoriques et tous les graphiques que l'on voudra, les avantages de la concurrence. C'est un fait que la filiale d'un grand groupe n'agit pas normalement comme agirait une entreprise séparée, indépendante, et suivant les lois de la concurrence.

Il y a donc là une approche à la fois précise, positive et capable d'être discutée avec les Américains, et on pourrait, semble-t-il, poser comme règle que naturellement des entreprises étrangères, quand elles viennent s'installer en Europe, sont soumises aux mêmes orientations de planification, s'il en existe, aux mêmes impératifs pour l'implantation de leurs établissements, s'il y a des règles dans le pays où elles s'installent, que toute entreprise nationale du pays qui les reçoit. Mais en fait, cela va de soi et on ne voit guère d'exception à l'application de ces règles-là.

En revanche, des problèmes plus précis peuvent se poser quant à l'emploi sans discrimination, jusqu'aux niveaux les plus élevés, de personnel de la nationalité du pays où l'investissement s'opère à égalité avec le personnel en provenance d'Amérique. Il y a un problème qui peut se poser en Europe même, mais on peut citer ce qui se passe dans la filiale de la « General Motors » établie en Australie et qui a l'interdiction d'exporter ses voitures au Japon. Rien ne serait plus légitime pour les Gouvernements européens que de poser pour règle que les filiales d'entreprises étrangères doivent être libres dans leurs exportations, y compris en concurrence avec la maison mère.

Et enfin, deux problèmes sont effectivement fondamentaux si nous voulons tirer tout le parti de l'investissement étranger. C'est que la recherche s'accomplisse, non pas tout entière aux Etats-Unis,

mais aussi bien en Europe et que nous bénéficions dès que possible du développement des produits les plus nouveaux et non pas simplement d'un transfert d'Amérique en Europe de productions déjà dépassées.

Supposez que l'on envisage ces règles, au fond elles se résumeront en deux principes, c'est que les entreprises étrangères agissent exactement comme des entreprises nationales et que des filiales d'entreprises étrangères agissent comme des entreprises concurrentielles. Ce sont là deux principes dont les quelques applications que j'ai données dérivent comme des conséquences et qui permettraient effectivement de dialoguer sur ce terrain avec l'Amérique.

Il y a un autre terrain sur lequel il est singulier que l'Europe, en tant que telle, n'ait pas pris position et qui affecte sérieusement le domaine de l'investissement. C'est le programme appliqué unilatéralement par les Etats-Unis, pour tenter de rétablir l'équilibre de la balance des paiements.

On sait du reste les mesures qui ont été prises en matière d'investissement : une taxe établie sur les achats de titres étrangers qui ne sont pas déjà aux mains des américains, pour autant qu'il s'agisse de moins de 10 % des affaires situées en dehors. Cette taxe a été étendue aux prêts et aux crédits bancaires à plus d'un an. Au contraire pour les investissements directs, il n'y a qu'un programme de persuasion tentant de limiter, par la bonne volonté, les investissements au dehors. Et il y a enfin une incitation aux entreprises américaines pour leurs exploitations au-dehors à trouver l'argent sur place, c'est-à-dire à faire appel au marché local des capitaux.

Les conséquences de ce programme les voici en quelques mots : la taxe de 15 % qui est établie sur tous les achats de titres qui ne sont pas déjà aux mains des Américains a abouti purement et simplement au retrait des Américains des marchés financiers d'Europe et à l'effondrement de ces marchés. Pas seulement dans des pays comme la France ou l'Italie qui pendant quelque temps subissaient une politique déflationniste. Mais dans des pays comme la Belgique, l'Allemagne ou les Pays-Bas où l'expansion économique se poursuivait. C'est que les liquidations par les investissements qui autrement se seraient trouvées enfermées dans les valeurs qu'ils avaient acquises, et sans possibi-

lité d'arbitrage à moins de payer une taxe de 15 %, ont abouti à défoncer le marché européen des capitaux. Mais par ricochet, par contre coup, dès que l'on démolit ce marché financier on aboutit à renforcer la demande européenne de capitaux américains. C'est-à-dire que, déjà sur ce point, ce programme ressemble à ces commutateurs électriques où, quand on appuie sur un bouton, un autre ressort, et ce que l'on gagne d'un côté on le perd de l'autre. Il y a certainement quelque chose d'anormal à une taxe qui s'applique pour autant qu'une entreprise achète moins de 10 % du capital et ne s'applique pas au-delà, puisqu'elle pousse à prendre le contrôle. Il y a quelque chose de vain à inciter les entreprises américaines à emprunter en Europe, car du coup elles y font monter le taux d'intérêt et par conséquent l'incitation à des mouvements de capitaux à court terme, soit exportation de capitaux américains, soit rapatriement de capitaux européens. Si bien qu'une fois de plus ce programme aboutit à faire perdre à l'Amérique sur les mouvements de capitaux à court terme ce qu'on a tenté de gagner sur les mouvements à long terme. En d'autres termes : il s'agit d'un programme qui n'aide pas l'Amérique et qui dans le même temps a réussi à détruire le marché financier européen et à rendre de plus en plus difficile l'investissement par les entreprises européennes. Sans compter la distorsion qu'il introduit entre entreprises européenne et entreprises américaines qui par hypothèse se porteraient acheteuses de la même entreprise en Europe : les unes pourront se procurer leur argent à New-York au taux normal, les autres devraient acquitter une taxe supplémentaire de 15 %. Il est assez inconcevable que l'Europe n'ait pas réagi sur ce point, n'ait pas tenté de discuter, avec les moyens dont elle disposait, les mesures de la politique du Président Johnson. Et non pas seulement dans l'intérêt de l'Europe, mais après tout dans l'intérêt de l'Amérique, puisque ces mesures qui ont eu des conséquences sérieuses sur notre continent n'ont pas jusqu'à présent réussi le rétablissement que l'on en espérait, et pour les raisons que je viens d'expliquer. Plutôt que ce continuel grognement contre les investissements américains qui, en fin de compte, dissimule souvent une sorte de protectionnisme au bénéfice de l'entreprise nationale déjà établie, ne vaudrait-il pas mieux tenter d'élaborer en commun un certain nombre de règles, tant au niveau des entreprises qu'au niveau des

programmes financiers globaux, de telle sorte que nous puissions effectivement faire servir l'investissement étranger à la plus grande expansion de l'Europe, et le débat entre l'Europe et l'Amérique à un programme financier qui aiderait plus effectivement les Etats-Unis.

Lorsqu'il s'agit de problèmes plus spécifiquement politiques, la condition du dialogue serait que l'Europe se mette en mesure de parler d'une seule voix. On sait bien que ce n'est pas dans le domaine de la diplomatie et de la défense un problème particulièrement facile à résoudre. Ne nous dissimulons pas la différence qu'il y a entre le domaine de l'économie (même lorsqu'il s'étend à quelque chose qui touche la politique étrangère et qui est la politique commerciale) et ce qui est la substance même des gouvernements nationaux, c'est-à-dire, l'armée et le reste de la politique étrangère. On ne passe pas nécessairement et en quelque sorte par une voie fatale de l'un à l'autre, parce que s'il est vrai qu'un certain nombre de questions peuvent se résoudre de manière rationnelle, ce qui en fin de compte caractérise le phénomène purement politique, c'est que les décisions peuvent être prises pour des raisons qui volontairement et délibérément tournent le dos à l'économie. L'autre difficulté, la plus redoutable, c'est qu'alors que des mécanismes très progressifs peuvent être conçus pour prendre dans le domaine économique des décisions en commun, on voit mal comment une progression peut s'établir lorsqu'il s'agit de décisions de politique étrangère fondamentale, c'est-à-dire finalement celles qui impliquent la paix ou la guerre, la survie en tant qu'entité nationale ou la fusion ou l'absorption dans un plus grand ensemble. Comment concevoir des mécanismes progressifs, cela est infiniment moins facile que dans le domaine de l'économie. Ce n'est pas une raison pour se contenter des coordinations les plus superficielles d'un plan qui finalement a échoué, vous l'avez connu sous le nom de plan « Fouchet », et dont nous avons vu fonctionner un modèle réduit sous la forme de l'accord franco-allemand.

Des réunions périodiques fût-ce de chefs d'Etats ou de gouvernements, même s'il y a entre les deux des réunions de Ministres des Affaires étrangères, et même s'il y a encore à plus grande fréquence des réunions de fonctionnaires, cela ne fournit rien le moyen de dégager une politique.

Se réunir pour se réunir, ce peut être simplement l'occasion de constater, sinon même d'exagérer les désaccords. Aussi, même si nous n'avons pas véritablement la réponse, doit-on concevoir qu'il y a, à titre provisoire, et pour s'acheminer vers la solution qui serait celle d'un gouvernement européen, la nécessité d'assortir les réunions de gouvernements d'un organe, sinon complètement comparable, au moins analogue dans certaines de ses missions, à ce que sont les exécutifs de l'Europe. Car la très grande différence, c'est qu'au lieu de marchandages on cherchera effectivement des solutions communes à des problèmes communs. Et l'autre différence, c'est qu'au lieu de se réunir à dates fixes en vertu d'un calendrier, on se réunirait effectivement pour examiner des propositions qui seraient faites sur des problèmes posés et analysés concrètement, ou bien on se réunirait à l'initiative d'une des commissions pour faire face à des situations d'urgence. Quand sera-t-on prêt à envisager ce genre de formule ?

Le moment est-il venu, à nouveau, d'en expliquer la signification et la portée, laissant à ceux qui refuseront de l'apercevoir le soin de caricaturer ces propositions comme ils ont caricaturé les dispositions du traité de Rome ? Mais l'essentiel, c'est à la fois d'avoir une idée claire des difficultés et une idée claire du minimum qui est nécessaire pour les surmonter.

Voilà, très schématiquement, ce que je souhaiterais dire sur ce que l'Europe présente, celle des six pays, pouvait faire pour adopter des politiques communes sur les points qui touchent essentiellement ses rapports avec les États-Unis, ou sur les points qui finalement lui permettraient de dépasser le dialogue économique, pour participer en tant que telle aux décisions de la politique étrangère ou de la défense. Mais, il n'y aura pas de dialogue des continents, à moins que l'Europe n'élargisse son unité. Et c'est là que se pose devant nous le problème renouvelé d'une entrée de la Grande-Bretagne.

Ce n'est pas le moment de rappeler les conditions dans lesquelles la négociation précédente s'est trouvée interrompue, le soupçon que la Grande-Bretagne représentât un cheval de Troie de l'Amérique en Europe. Le problème est de savoir quelles sont les chances que les négocia-

tions soient aujourd'hui reprises et les chances qu'elles aboutissent.

On sait que l'opposition française s'atténue, quelques indications que les uns trouvent claires, d'autres sybillines, sont quelque fois données pour indiquer que les circonstances ont changé. On voit mal en quoi d'ailleurs, le gouvernement travailliste étant, s'il se peut, plus proche du gouvernement de Washington en matière de défense que ne l'était au moment de Nassau le gouvernement Mac Millan. Il n'en reste pas moins que pour des raisons sur lesquelles chacun peut s'interroger — peut être déception de l'accord entre la France et l'Allemagne — le gouvernement français paraît moins opposé qu'il ne l'était à une entrée de la Grande-Bretagne dans la communauté économique. Dans ce cas, elle serait suivie d'une manière ou de l'autre de tous les autres membres de l'EFTA, les uns comme membres, par exemple le Danemark, les autres comme associés dans la mesure où leur neutralité — il s'agit de la Suisse, de l'Autriche et de la Suède — leur paraîtrait leur interdire le rôle de membre de plein exercice.

Mais pour que l'on puisse aboutir, encore faut-il que du côté britannique même il y ait une certaine adaptation des conditions qui avaient été posées. On se rappelle les cinq conditions qu'avaient soulevées Hugh Gaitskell dans un Congrès travailliste, et qui avaient été intégralement reprises par M. Harold Wilson, maintenant qu'il est Premier Ministre et, après les élections qui viennent, il a toutes chances de continuer à l'être. L'une, c'était qu'il y ait une solution convenable pour les associés de la Grande-Bretagne dans la zone européenne de libre échange ; la deuxième, c'est qu'il y ait des solutions convenables pour le Commonwealth ; la troisième, c'est de garder une autonomie de la politique étrangère ; la quatrième, une autonomie de la politique économique ; et la cinquième, de résoudre les problèmes de l'agriculture et notamment de l'agriculture britannique.

Si nous regardons ces conditions, nous apercevons que certaines d'entre-elles sont en réalité dépassées ou que, dans une certaine mesure, elles sont mal posées. Lorsqu'il s'agit des pays de l'EFTA il n'y a pas de question : les solutions qui s'appliqueront à l'Angleterre seront acceptables par d'autres, ou bien on trouvera un de ces arrangements qui s'appellent association, dont la sub-

stance est tout simplement qu'il y aura libération des échanges comme dans un marché commun, et qu'il faudra bien que ces pays s'alignent sur les décisions de politique économique que prendront les six pays. Car il n'est pas possible que les six pays suspendent leurs décisions à l'accord de ces membres associés. Et il n'est pas possible non plus que ces membres associés bénéficient des avantages du libre échange sans avoir rempli les mêmes conditions que les membres du Marché commun. Cela veut dire que la neutralité se paiera de la position de satellite, et je ne vois pas comment l'affaire peut se résoudre autrement à partir du moment où les conditions dans lesquelles le libre échange peut être maintenu dans l'esprit d'un marché commun ont été clairement aperçues.

Pour ce qui est de la politique étrangère elle n'est pas actuellement visée en tant que telle par le Marché commun. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure un pays isolé, quel qu'il soit, mène, en fait, une véritable politique étrangère qui aille au-delà d'une action purement négative — il y a des refus qui sont toujours possibles — ou bien dans la mesure où il essaye d'aller au-delà si ce n'est pas purement un jeu. Quoi qu'il en soit, la politique étrangère n'étant pas mise en cause par le traité de Rome, on ne voit pas où est l'obstacle.

Quant à la politique économique, il y avait toujours dans l'esprit du gouvernement travailliste la possibilité de mener sa planification. On sait de reste que dans le Marché commun il y a des tentatives, non pas pour faire un plan puisque ce terme a des résonances défavorables dans un certain nombre de pays, mais au moins, ce qui en est l'équivalent pratique et la mesure de ce qui peut effectivement être mené, une politique économique à moyen terme. Et en fait, pour un pays séparé, il n'y a au fond que le choix de participer à cette planification ou cette politique commune, ou bien, s'il veut faire son plan isolément, de se donner grand mal pour mener des opérations anti-économiques qui seront démenties dans le jeu du marché. Alors que signifie une politique économique autonome, si ce n'est le droit de faire des plans incorrects plutôt que de s'associer à des plans économiquement conçus ?

Il reste le problème de l'agriculture. Celui-là est un vrai problème. Non pas dans les termes où le

gouvernement britannique le pose, car il passe sans doute à côté de ce qui va être la réalité de demain. Le gouvernement britannique est à la fois préoccupé de garder en faveur de sa balance des paiements, des prix relativement bas à l'importation des produits agricoles, accompagnés de prix au consommateur relativement bas parce que ce sont les prix mondiaux, mais d'autre part une recette élevée à ses agriculteurs ; la différence entre les prix pour les consommateurs et les recettes des agriculteurs étant comblée par des subventions gouvernementales. On peut se demander dans quelle mesure ce système va continuer à résister aux réalités qui commencent à s'esquisser. Nous avons jusqu'à présent été sensibles à une situation d'excédents agricoles, notamment dans le domaine des céréales, mais, après tout, cette situation d'excédent n'existait que dans des marchés isolés. Si l'on regarde la situation du monde, dès aujourd'hui il n'y a pas d'excédents, mais des déficits. Et si l'on regarde un peu plus loin, ce qui apparaît comme la réalité la plus tragique c'est l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, pour faire face à l'explosion démographique et aux besoins de tant de pays qui ont faim. Et plus spécifiquement, la situation d'excédents en Occident n'existait que dans la mesure où les grands états socialistes s'abstenaient d'acheter. Mais dès lors que la Russie et la Chine se sont portées acheteuses, les excédents, mêmes américains, ont fondu comme neige au soleil. La moitié des stocks américains a disparu en l'espace d'un an.

Le moment serait venu à la fois pour la Communauté et pour la Grande-Bretagne de voir un peu plus loin qu'une situation immédiate ou des statistiques toujours précaires, et de se rendre compte que l'on n'arrivera pas à faire un compromis entre le système de la Communauté qui relève les prix extérieurs au niveau des prix internes par des prélèvements, et le système britannique qui abaisse les prix intérieurs au niveau des prix extérieurs par des subventions. Ce sont deux mécanismes incompatibles, mais que les Anglais ne s'entêtent pas : leur vrai problème ne sera pas de passer de leur système à celui de la Communauté, leur vrai problème apparaîtra lorsque, sous la pression des besoins, les cours mondiaux vont commencer à remonter. Du point de vue de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, ce sera une simplification étonnante, puisque si les cours mondiaux re-

montaient les subventions anglaises et les prélèvements continentaux deviendraient équivalents, parce que tous deux s'annuleraient.

Mais si vraiment les cours des produits alimentaires dans le monde remontent sous les effets d'achats accrus des pays socialistes et de besoins accrus des pays en développement, l'Angleterre aura incontestablement un problème plus sérieux de balance des paiements et inévitablement des problèmes internes de prix et de salaires sous l'effet du relèvement inévitable du prix des produits alimentaires. Ce qui est frappant, c'est qu'elle continue à se concentrer sur le risque que ferait courir le passage d'une mécanique traditionnelle à la mécanique du Marché commun, et qu'elle passe à côté de ce qui est très vraisemblablement la réalité de demain, et celle-là inéluctable, c'est-à-dire la remontée des cours mondiaux. Il y a un vrai problème de l'agriculture, et celui-là, il faudra quand même qu'on arrive à le traiter. C'est à la fois celui de la rationalisation de la production pour relever le niveau de vie des agriculteurs et celui de l'orientation de nos productions dans le sens des besoins du monde, si l'Occident ne veut pas faillir à sa tâche et s'il ne veut pas laisser se développer la famine dans un monde où la population s'accroît à une vitesse effrayante.

L'autre vrai problème, qui curieusement n'avait pas été posé dans les négociations précédentes et dont l'acuité a été mise en relief par l'accident qui est survenu dans le déroulement de la zone européenne de libre change, lorsque la Grande-Bretagne a dû, contrairement à tous ses engagements et même sans prévenir ses associés, établir une surcharge de 15 % de la valeur des prix d'importation, triplant d'un seul coup les droits de douane à peine qu'elle les avait réduits. Le vrai problème, c'est celui de la balance des paiements britannique et c'est celui de la livre sterling. Comment pourrait-on envisager une entrée de la Grande-Bretagne, si elle devait aboutir à ce que le Marché commun subisse la même crise qu'a subie la zone européenne de libre échange ? Et si le Marché commun a un sens au-delà d'une simple zone de libre échange, c'est précisément pour prévenir ce genre de crise par des politiques économiques communes. Mais aussi, comment pourrait-on prévoir cet élargissement de l'Europe et manquer l'occasion, en absorbant une des grandes monnaies du monde,

de commencer à apporter une contribution décisive au problème monétaire mondial ?

C'est là, on le voit déjà, toute une politique qui s'ébauche, si nous commençons à concevoir que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun serait pour la Communauté des six, si vaste soit-elle, l'occasion de se dépasser elle-même et de porter son action à la mesure des vastes problèmes que pose le tiers-monde. Non pas seulement celui de l'Afrique, pour lequel nous avons un fonds de développement, mais aussi bien le monde innombrable de l'Asie. Et ce problème aussi décisif pour l'expansion internationale et pour le maintien de la croissance qu'est le problème monétaire du Monde.

Rapidement, quelles sont les conditions qu'il faudrait essayer d'assurer du côté du partenaire américain pour que le dialogue des continents puisse effectivement s'établir, entre une Europe qui aurait à la fois des politiques communes sur des points décisifs, le moyen de resserrer son unité et le moyen d'apparaître comme une unité élargie et non pas de se présenter à la fois comme un continent et une Grande-Bretagne séparés ?

Il faut bien le dire aujourd'hui il n'y a plus beaucoup de politique européenne de l'Amérique. Et si très longtemps et plus fortement encore que par le passé sous le Président Kennedy, l'Europe était au centre de la politique étrangère américaine, elle intéresse moins aujourd'hui Washington, sans doute complètement pris dans son conflit du Viet-Nam et aussi quelque peu dérouté par les méandres et par les incertitudes des partenaires européens. Naguère l'axe de la politique américaine était la volonté de soutenir une unité européenne, la volonté de trouver une solution au problème allemand et une reconnaissance de la nécessité de trouver une solution au problème nucléaire. L'Amérique n'abandonnant pas sur ce point ses responsabilités essentielles, mais comprend bien que d'autres pays souhaitent être associés aux responsabilités ou au moins à la définition de la stratégie. Tout cela paraît peu à peu abandonné. Il n'y a pas eu de reprise de l'idée de « partnership ». Il y avait un projet qui valait ce qu'il valait — personnellement je ne crois pas qu'il fût ni très imaginaire ni très effectif — pour essayer de créer une force nucléaire multilatérale : le projet, devant les difficultés, a été abandonné. Il faut bien le dire, rien n'a été mis à sa place et par conséquent, du

côté de l'Europe, il y a l'absence d'une politique américaine. Mais il y a un autre terrain sur lequel le dialogue est actuellement au point mort : c'est celui des problèmes qui naissent dans d'autres régions du monde, et où il y a une Amérique qui, consciente de ses responsabilités, va de l'avant, et des pays européens, critiques ou mêmes négatifs, qui craignent de se laisser entraîner soit de fait soit au moins moralement dans les opérations où se lance l'Amérique.

Il se trouve que ce problème d'une concertation dans la politique, non pas en Europe où après tout les divisions sont les moins graves, mais dans le reste du monde, était l'un de ceux qui avaient été posés avec le plus de force et de lucidité dans le mémorandum du Général De Gaulle adressé en 1958 au Président des Etats-Unis et au Premier Ministre de Grande-Bretagne. En prenant aujourd'hui des mesures unilatérales pour se dégager du NATO, il semble qu'on manque l'occasion de poser ce qu'était véritablement le problème, quant à une réforme de cet organisme qui a jusqu'à présent montré son efficacité. Elle est presque paradoxalement prouvée par la possibilité qu'a tel ou tel pays européen de mener aujourd'hui un jeu séparé. Il le mène, il faut le dire, grâce à la sécurité que l'alliance atlantique même a instaurée.

Il n'en reste pas moins que le NATO présentait ce défaut majeur d'être valable sur un plan purement régional et ceci en un double sens, par les pays qu'il réunit, mais aussi par les régions qu'il couvre. Or, c'est un fait que par là il est constamment tourné. Il y a bien eu des crises à Berlin, c'est vrai, et peut être y en aura-t-il d'autres. Il n'en reste pas moins que les vraies crises, qui de temps en temps ont paru mettre en péril la paix du monde,

ces crises là ont surgi à tous les coins du globe, et nullement en Europe, et que pour faire face à ces crises le NATO ne présente aucun des instruments nécessaires. Bien sur, son Conseil a la possibilité de discuter de tous les problèmes, mais les hommes qui représentent leur pays n'ont pas une autorité particulière par rapport à d'autres représentants diplomatiques. D'ailleurs l'instrument est certainement mal adapté à la discussion des politiques qui peuvent être nécessaires pour faire face à des crises dans le reste du monde et, plus encore, pour y définir des politiques à long terme. Je crains qu'en rompant brusquement les engagements militaires on manque précisément l'occasion de résoudre ce qui est un véritable problème, dont il faut bien admettre par ailleurs que la difficulté est très grande, puisque le NATO réunit des pays qui se sentent activement ou passivement impliqués dans les crises qui naissent en quelque coin du monde que ce soit, et d'autres qui tiennent — je pense par exemple à certains pays scandinaves, mais il n'y a pas qu'eux — qui tiennent à se resserrer très étroitement sur des problèmes purement régionaux. Il aurait valu la peine de tenter une réforme qui répondit à cette exigence et qui surmontât cette difficulté : l'occasion va-t-elle être perdue ?

Je voudrais dire, en concluant, que pour réussir un dialogue dont le but doit être de concerter une politique, il y a pour tous les pays une condition fondamentale qu'il est très indispensable d'observer : les pays n'arriveront à concerter leur politique que dans la mesure où ils la subordonneront à certains objectifs qui les dépassent, dans la mesure où ils entendront concourir à une œuvre, c'est-à-dire participer à la création d'un ordre pacifique et d'une prospérité générale.

