

Introduction

Autor(en): **Freymond, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft [2]: **La Suisse et la Communauté atlantique**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135635>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Introduction

JACQUES FREYMOND

directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

Un dialogue passionné, violent parfois, est engagé de part et d'autre de l'Atlantique. Il a commencé bien avant la Deuxième Guerre mondiale. L'Amérique et l'Europe occidentale, liées par un passé commun, alliées pendant la Première Guerre mondiale, allaient-elles à nouveau se séparer et orienter leurs destinées sur des voies divergentes? Les Américains suivraient-ils Thoreau dans sa marche vers l'Ouest pour construire, dos tourné à l'Ancien-Monde, leur paradis sur terre? Quant aux Européens, rejetteraient-ils ce Nouveau-Monde et sa civilisation de masse, infidèle, pensent-ils, à la vieille culture occidentale? Le débat s'est poursuivi jusqu'au seuil de l'année 1940, et cela malgré la montée évidente du péril hitlérien. Face aux égoïsmes nationaux et aux séductions de l'isolationnisme, les voix d'un Briand, d'un Coudenhove-Kalergi, d'un Clarence Streit étaient décidément trop faibles.

S'unir ou périr, s'écriait Clarence Streit en 1939. Les circonstances ont contraint à l'union. Les Etats-Unis, attaqués à Pearl Harbor, provoqués directement par Hitler, ont dû jeter leurs forces dans une bataille où l'Occident tout entier était menacé. Qu'allaient-ils faire une fois la victoire assurée? Plusieurs possibilités s'offraient au choix des vainqueurs. L'existence même de la Grande Alliance, à travers laquelle paraissait s'opérer la conciliation de deux systèmes antagonistes, conduisait logiquement à la création d'un système mondial de sécurité, dont la révélation soudaine de la puissance de l'arme atomique semblait imposer la nécessité. Mais l'unité mondiale n'était qu'un rêve. On s'orienta vers d'autres solutions. C'est sur le thème des Etats-Unis d'Europe que se concentra l'attention. L'imagination américaine s'en nourrit. Les ressources des Etats-Unis furent mises à disposition de cette péninsule européenne menacée par le chaos. L'Europe allait pouvoir recouvrer son indépendance et se constituer, comme certains l'espéraient alors, en une troisième force, en position d'équilibre entre le monde soviétique et le capitalisme américain. C'était présumer de ses forces, comme devaient le constater ceux-là mêmes qui avaient la responsabilité de la défendre. La conclusion du Pacte de l'Atlantique Nord allait succéder de peu au lancement du Plan Marshall.

Dès lors, les thèmes européens et atlantiques apparaissent comme inextricablement liés. Du Plan Schuman au « Grand Dessein », l'histoire des relations entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis est marquée par les fluctuations d'un débat où s'affrontent

tour à tour partisans de l'intégration européenne et de la Communauté atlantique, où neutralistes et isolationnistes s'épaulent, tandis que se succèdent les « agonizing reappraisals », pour reprendre une formule connue. L'échec, à travers une crise mouvementée, de la Communauté européenne de défense, conduit à l'entrée de l'Allemagne fédérale dans l'Alliance atlantique. La crise de Suez facilite, précipite même la relance européenne. Le succès du Marché commun aboutit au lancement spectaculaire du « Grand Dessein ».

L'accord, à ce moment, semble près de se faire. L'Europe occidentale, en plein essor, paraît libérée à l'égard des Etats-Unis de ce complexe d'infériorité qui a caractérisé ses réactions d'orgueil entre 1945 et 1958. A travers l'Atlantique, les échanges se sont intensifiés, entraînant une certaine familiarité. L'Alliance atlantique s'est implantée. Elle a eu pour conséquence, qu'on le veuille ou non, une intégration progressive des moyens. La permanence de la menace soviétique à laquelle les crises successives autour de Berlin ont donné une nouvelle virulence, la poussée toujours plus sensible de la révolution chinoise, le défi global lancé à l'Occident par le système communiste dans les pays en voie de développement, ont contribué à renforcer la conscience d'une communauté d'intérêts qui s'exprime à travers les manifestes successifs lancés par les parlementaires de l'OTAN et dans les déclarations solennelles préparées par la Convention atlantique de janvier 1962.

Aux Etats-Unis, on a le sentiment de toucher enfin au but et de voir récompensés les efforts faits depuis le lancement du Plan Marshall, en 1947, pour l'unité européenne. Les succès de la Communauté économique européenne font impression, d'autant plus que l'administration Kennedy ne parvient pas à surmonter la crise du dollar et à redonner l'impulsion désirable à l'économie américaine. Aussi le « Grand Dessein » rencontre-t-il un accueil favorable. Les Américains voient, en effet, dans la création de cette association entre partenaires égaux, non seulement un moyen de surmonter les difficultés permanentes créées par la présence dans le monde occidental d'une économie dominante, par la confrontation de la puissante Amérique et des divers Etats européens. Ils y trouvent plus encore une possibilité de se dégager d'une politique protectionniste qui ne leur apporte pas plus la sécurité que la prospérité. Une fois de plus, on se laisse porter par le mythe, séduisant d'ailleurs, des grands ensembles économiques. Pourquoi ne pas donner au Marché commun une dimension atlantique ?

Mais l'intention des auteurs du « Grand Dessein » est, ne l'oublions pas, essentiellement politique. Le *Trade Expansion Act* n'est pour eux qu'un aspect d'une manœuvre visant à resserrer les liens politiques entre membres d'une vaste communauté occidentale. Ce n'est pas au nom d'un libre-échangeisme qu'on porte un coup au protectionnisme américain. Les voix qui s'élèvent en Europe, dans les pays membres de l'AELE, pour préconiser la création d'un marché de 300 millions d'habitants, ne paraissent pas être écoutées, ni même entendues à Washington, où le premier souci reste l'intégration de l'Europe. L'AELE semble condamnée. Pour les Américains, c'est une entreprise mort-née. La demande d'adhésion au Marché commun adressée par le Royaume-Uni en été 1961, les démarches successives faites par les membres de cette Association en fournissent la preuve. C'est autour du noyau des Six que l'Europe va se regrouper économiquement et assurer ainsi les fondements d'un édifice politique qui, grâce à la

présence de la Grande-Bretagne, sera en mesure de jouer le rôle d'un partenaire responsable dans une alliance atlantique.

Mais il y a des ombres au tableau. Tous les partenaires ne semblent pas résolus à contresigner sans réserve la magnifique déclaration d'interdépendance proclamée par le président Kennedy, le 4 juillet 1962. Le général de Gaulle a fait des réserves. Dans sa conférence de presse du 15 mai, il s'est une fois de plus élevé contre la création immédiate d'institutions supranationales. Toute construction européenne, rappelle-t-il, s'appuie sur les Etats dont il faut assurer et renforcer la collaboration. « Formons une commission politique, une commission de défense et une commission culturelle, de même que nous avons déjà une commission économique à Bruxelles qui étudie les questions communes et qui prépare les décisions des six gouvernements », dit-il. Et après avoir parlé de l'Assemblée parlementaire européenne qui siège à Strasbourg et qu'il faut mettre « à même de discuter des questions politiques communes comme elle discute déjà de questions économiques », il ajoute : « Après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrons faire pour resserrer nos liens »¹. Prudence de pragmatique qui ne veut rien détruire avant d'avoir mis en place des structures solides, et qui entrevoit comme conséquence d'une intégration précipitée de l'Europe, l'intervention d'un fédérateur qui ne serait pas européen.

La résistance du général de Gaulle se porte sur un autre point encore : l'organisation de la défense. Il ne conteste pas l'utilité, la nécessité de l'Alliance atlantique. Mais il souligne les conséquences à son avis importantes de l'évolution qui est intervenue, depuis sa création, dans le rapport des forces nucléaires des deux grandes puissances. Des « éléments nouveaux d'une extraordinaire dimension se sont introduits dans le sujet, dit-il. L'Amérique et la Russie sont en mesure de se frapper directement l'une ou l'autre, et sans doute de se mettre réciproquement à mort. Il n'est pas sûr qu'elles s'y risquent. Nul aujourd'hui ne peut savoir ni quand, ni comment, ni pourquoi l'une ou l'autre de ces puissances atomiques emploierait son armement nucléaire »². On sait la conclusion qu'il tire de cette constatation : la nécessité pour la France de disposer d'une force de frappe, si modeste soit-elle. On sait également l'opposition américaine à un élargissement du club atomique et surtout à une stratégie fondée sur la représaille, à laquelle le général de Gaulle s'attache au moment même où le développement de la puissance atomique américaine offre aux Etats-Unis la possibilité de s'en détacher et de redonner du même coup à leur diplomatie une flexibilité qu'elle avait perdue.

*

Ainsi, au moment où les partisans de l'intégration européenne et d'un resserrement des liens atlantiques semblent près d'atteindre leur but, de nouvelles difficultés surgissent.

¹ Pour le texte intégral de sa conférence de presse, voir *Le Monde* du 17 mai 1962.

² *Ibidem*.

En Europe tout d'abord, où la conception pragmatique du général de Gaulle ne séduit pas les « européens ». Pour ces défenseurs des institutions supranationales, la constitution des diverses commissions envisagées par le président de la République française, bien loin de représenter un progrès vers l'intégration, signifie un recul sensible, tant il est évident que ces commissions ne disposeront pas de la relative liberté d'action et de l'autorité dont jouit la Commission européenne. On n'est pas certain d'ailleurs des convictions européennes du Général. La formule « de l'Atlantique à l'Oural » éveille en Europe autant d'inquiétude qu'aux Etats-Unis. Ne serait-elle pas révélatrice d'une intention de s'écarter progressivement de l'allié américain pour assurer à la France une position prépondérante ? On soupçonne le général de Gaulle de chercher, comme en 1944, un contrepois à l'Est. On s'étonne également de sa froideur à l'égard de la Grande-Bretagne. Pourquoi le protagoniste de l'Europe des Etats tient-il à distance cette Angleterre dont il sait pourtant que le peuple et son gouvernement ont de l'intégration européenne une conception très proche de la sienne, et fort différente de celle d'un Spaak ? Et s'il doute des convictions européennes de la Grande-Bretagne, s'il entend conserver pour la France des avantages difficilement acquis, pourquoi ne cherche-t-il pas le soutien de ses associés européens ?

L'irritation est forte en Europe ; en France aussi. La conférence de presse du 15 mai 1962 a provoqué la démission des membres MRP du gouvernement. Un mois plus tard, ce sont 293 députés « européens » qui quittent l'Assemblée nationale en guise de protestation contre la politique du président de la République, jugée dommageable pour la France et pour l'Europe. « Seule une Europe unie, partenaire des Etats-Unis sur pied d'égalité au sein de l'Organisation atlantique, préservera l'avenir de nos libertés et l'avenir de la paix »¹. Ont-ils écouté les réflexions que M. Couve de Murville leur a soumises ce même jour ? Il n'y semble pas. Et pourtant les propos du ministre des Affaires étrangères méritent l'attention. « L'Europe, leur a-t-il dit, se trouve devant un fait nouveau : l'Angleterre est aux portes du Marché commun. Que se passera-t-il si elle y est admise, et après elle d'autres Etats européens ? Pourra-t-on dire toujours qu'il s'agit d'une organisation régionale ? Le poids que prendra le Marché commun, son réseau d'intérêts et d'engagements à travers tous les continents seront tels qu'il deviendra fatalement un système mondial. Son énormité même le placera dans la nécessité de traiter sur un plan mondial et d'accepter de créer en fait un système global d'échanges, du moins à l'échelle du monde libre »².

C'est souligner la contradiction devant laquelle se trouvent les bâtisseurs de l'Europe moderne. Les succès même de leur entreprise les contraignent à la reconsidérer. Où s'arrêter ? Où se trouve l'Europe ? Peut-on fixer des limites à un continent dont toute l'histoire témoigne qu'il n'en eut jamais de précises ? Comment distinguer les Etats européens de ceux qui ne le seraient pas ? Qui accepter ? Qui exclure ? Avec qui s'associer et jusqu'où pousser l'association ? Le Royaume-Uni désire entrer dans le Marché commun, mais aussi le Danemark, la Norvège, l'Espagne. Les Etats-Unis voudraient

¹ Cf. *Le Monde*, 15 juin 1962.

² *Ibidem*.

resserrer les liens économiques avec l'Europe, mais aussi l'Amérique latine, le Japon. Après la Grèce et la Turquie, c'est Israël et l'Iran qui cherchent l'association. Et quelle place faire aux Etats de l'Afrique autrefois britannique? Les traitera-t-on moins généreusement que les Etats de l'Afrique autrefois française? Autant de questions, autant de réponses différentes.

A cette crise de l'Europe se superpose une tension croissante dans les relations franco-américaines.

L'objectif essentiel des Etats-Unis a été, depuis 1945, de contenir l'expansion soviétique. Pour y parvenir, ils ont travaillé sur plusieurs plans. Ils ont constitué une puissance militaire considérable dont la force nucléaire constitue le cœur; ils ont soutenu la résistance des Etats exposés à la pression du communisme et de l'URSS, ce qui les a amenés à constituer un réseau d'alliances; ils ont enfin encouragé l'intégration européenne et finalement envisagé la formation d'une communauté atlantique. Mais le développement de la puissance nucléaire soviétique a conduit simultanément à la création de ce qu'il est convenu d'appeler un *club* atomique, expression de la solidarité qui s'établit entre les détenteurs d'une formidable puissance de destruction.

Il en est résulté la possibilité, dans la politique extérieure, d'une contradiction entre le désir — considéré comme commun aux deux grandes puissances atomiques — d'éviter l'annihilation réciproque et de limiter par conséquent la dissémination des armes atomiques, et d'autre part le souci américain de renforcer la Communauté atlantique comme un moyen de défense contre l'expansion soviétique et de considérer cette Communauté atlantique comme une association entre partenaires égaux. Or, l'égalité, concevable à la rigueur sur le plan économique entre une Europe intégrée et les Etats-Unis, n'est réalisable sur le plan militaire que dans la mesure où se fait un partage de la puissance et du pouvoir atomique, partage auquel les Etats-Unis se refusent pour des raisons valables. De ce fait, une inégalité persiste entre alliés atlantiques, ce que le général de Gaulle, écarté du club atomique dont l'Angleterre est membre, ne peut admettre.

De leur côté, les Etats-Unis ne peuvent tolérer qu'une puissance moyenne, secondaire, la France, se réserve le droit de déclencher, par une stratégie de représailles, le conflit atomique qu'ils cherchent à éviter, et qu'elle puisse, de ce fait, par cette recherche d'une indépendance périmée et qui ne correspond pas à ses moyens, impliquer les Etats-Unis dans une guerre qu'ils ne veulent pas. On se trouve ainsi placé devant les problèmes classiques des alliances: le plus faible ne peut admettre une inégalité qui donne au plus fort un quasi-monopole des décisions essentielles. Le plus grand ne peut tolérer que son partenaire l'entraîne, par le mécanisme de l'alliance, dans une aventure dont il ne veut pas.

En ce qui concerne l'intégration européenne d'autre part, les Etats-Unis se trouvent également pris dans une contradiction: le Marché commun n'est pas ouvert. Il se développe à l'abri de barrières douanières relativement fortes. Il est de conception protectionniste, et ce protectionnisme affecte les intérêts de l'Amérique qui va s'efforcer à la fois d'abaisser ces barrières et d'élargir la communauté. Mais ces deux mesures —

abaissement des tarifs, élargissement de la communauté par l'inclusion en particulier de la Grande-Bretagne — remettent en question la structure du Marché commun. La frontière entre l'Europe et l'Atlantique tend à s'estomper. C'est bien ce que M. Couve de Murville a déclaré. Et c'est bien ce à quoi pense le général de Gaulle lorsqu'il parle d'un « fédérateur extérieur ».

*

La crise est donc ouverte au début de l'été 1962 déjà. Les données du problème sont facilement identifiables et le débat sur l'entrée de la Grande-Bretagne prendra, de ce fait, une valeur symbolique. Mais ce débat, apparemment concentré sur des problèmes d'ordre économique, et même sur des questions agricoles, a une portée essentiellement politique : il s'agit de savoir si l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Europe signifiera le renforcement de l'Europe face à ses alliés américains ou au contraire l'éclatement de l'Europe en une communauté atlantique. Ce n'est pas ici le problème du Commonwealth qui est le plus aigu, ni même la question de l'AELE, mais bien celui des liens spéciaux avec les Etats-Unis, et très particulièrement des liens militaires et nucléaires. L'attitude de la France, ou plus exactement celle du général de Gaulle, va être déterminée par la question nucléaire : l'Angleterre se détachera-t-elle des Etats-Unis pour constituer avec la France une force de frappe européenne ? Désirera-t-elle au contraire conserver avec les Etats-Unis des liens particuliers, qui contribuent à renforcer encore la position américaine et à rendre plus compliquée, sinon impossible, la formation d'une association entre partenaires égaux ?

A ces questions, la Conférence de Nassau, réunie dans les circonstances que l'on sait et travaillant dans une atmosphère de tension et de hâte, apporte une réponse qui à son tour provoque la prise de position du général de Gaulle dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963.

Comment expliquer la surprise et la confusion qui s'ensuivent ? Comment se fait-il que des hommes, des gouvernements mêlés à la négociation depuis des mois et des années, n'aient pas prévu cette déclaration ? C'est sans doute qu'ils avaient sous-estimé la portée du facteur nucléaire dans l'appréciation de la situation générale.

C'est qu'ils n'avaient pas poussé suffisamment l'analyse d'une pensée politique pourtant claire. On prétend constamment que le général de Gaulle se complaît dans l'équivoque et qu'il aime à laisser ses interlocuteurs, même les plus proches, dans l'incertitude. On a même laissé entendre que son ministre des Affaires étrangères ignorait, comme chacun, non seulement le contenu, mais l'intention de la déclaration du 14 janvier 1963. Cette allégation est dépourvue de sens. Il suffit de se reporter au discours que nous avons mentionné de M. Couve de Murville pour relever la convergence de diagnostic et de pensée. Il suffit de relire les conférences de presse du général de Gaulle, et celle en particulier du 15 mai 1962, pour comprendre que la position qui est définie en janvier 1963 s'inscrit dans une conception de la politique extérieure de la France que son auteur a présentée à plus d'une reprise. Ce pragmatisme s'entend sans doute, comme tous les grands politiques, à se réserver une certaine liberté de manœuvre pour pouvoir infléchir

son action en fonction des circonstances. Il se garde de s'engager dans les détails et se ménage des sorties. Mais le dessein d'ensemble est clair, les objectifs lointains assez nettement définis pour que chacun soit en mesure de les connaître. Le général de Gaulle n'a pas dit, par exemple, qu'il s'opposait de manière définitive à l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun. Il a au contraire réservé l'avenir tout en faisant opposition pour le présent. De même, lorsqu'il avait marqué sa réserve à l'égard des plans visant à accélérer l'intégration politique des Six, en proposant lui-même la création de diverses commissions, a-t-il pris soin de dire: l'Europe occidentale « doit se constituer politiquement », et d'ajouter: « après expérience, nous verrons dans trois ans comment nous pourrions faire pour resserrer nos liens ».

Mais ces nuances ne semblent guère retenir l'attention, même pas celles des hommes à qui leur métier ou leurs responsabilités devraient imposer une lecture minutieuse. Combien rares sont ceux qui ont lu le texte complet d'une conférence de presse et qui ont pris la peine de l'analyser, avec la rigueur scientifique requise, en la dépouillant de cette image caricaturale de la politique de grandeur dont la plupart des collaborateurs du général de Gaulle sont encombrés depuis 1940. Rien de plus édifiant d'ailleurs que le dépouillement de la presse après ces conférences et l'analyse des extraits donnés à la suite de choix qui révèlent plus nettement l'opinion des journalistes que celle du général de Gaulle. La persistance de la mauvaise humeur américaine après le 14 janvier pourrait s'expliquer par une information insuffisante. Les dirigeants de l'opinion américaine ont été coupés — ne l'oublions pas — pendant quelques mois de leur source principale d'information, le *New York Times*. Ils n'ont pas été en mesure d'étudier la politique extérieure de la France à la source même. D'où des interprétations inexactes de formules comme celle « de l'Atlantique à l'Oural ».

*

On pourrait épiloguer sur cette grave crise dans les « communications » à une époque où se multiplient pourtant les moyens de communiquer. Il n'en reste pas moins que la crise, évidente dès le printemps 1962, est maintenant aiguë. Il vaut la peine d'en analyser les manifestations, les causes et les conséquences possibles. Tel est l'objet de cette session d'études où nous examinerons les relations atlantiques sous leurs aspects économiques, politiques et militaires, en ayant constamment à l'esprit le fait que ces facteurs ne peuvent être isolés, qu'ils s'influencent réciproquement.

Ce sont là des questions dignes d'intérêt pour les Suisses. Le problème européen a pris désormais une dimension atlantique. C'est ce fait-là, plus encore que l'opposition de la France à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne, qui nous contraint, nous aussi, à un nouvel examen de notre politique de neutralité, ou plus encore, de l'ensemble de notre politique étrangère. Les réactions de l'opinion helvétique au lendemain de la conférence de presse du 14 janvier ont laissé paraître une certaine confusion des esprits. Certains Suisses s'érigeaient tout à coup en défenseurs d'une intégration européenne dont notre pays n'avait pas été et ne pouvait être un ardent protagoniste. D'autres condamnaient avec vigueur l'entêtement français à

créer une force de frappe susceptible, dans l'idée de ses promoteurs, de donner à la France des moyens d'agir dans un cadre modeste et de protéger ses intérêts nationaux si ses alliés ne s'y décidaient pas. Comme si l'obstination des Suisses à maintenir une armée, dont les moyens sont assurément plus modestes encore, ne relevait pas de la même volonté politique de compter tout d'abord sur soi-même, et ne se trouvait exposée à une critique analogue...

Sans doute l'origine de ces réserves à l'égard de la politique européenne de la France est-elle aisément identifiable. C'est le refus d'accepter l'Angleterre à l'intérieur du Marché commun qui a déçu et suscité du même coup une inquiétude à l'égard des aspirations d'un grand voisin à s'assurer une position prépondérante en Europe. Mais les problèmes auxquels la Suisse doit faire face sont, encore une fois, plus complexes et plus vastes que ceux que soulèvent les incidences de l'évolution des relations franco-allemandes ou franco-britanniques. Nous appartenons géographiquement à une Europe occidentale et, de ce fait, à un monde atlantique qui tente de s'organiser en une communauté. Quelle attitude adopter ? Quelle politique suivre ? Ce ne sont pas là des questions rhétoriques si l'on pense que la Suisse est un des membres de l'OCDE, dont certains envisagent de faire l'instrument économique d'une Communauté atlantique dont l'OTAN est l'instrument militaire...