

EUROPEAN EUROPE OR ATLANTIC EUROPE :
A REAL DILEMMA OR A BOGEY ISSUE ?

Address given by

Mr. H. SIMONET

Vice-President

of the

Commission of the European Communities

to the

Belgian-American Chamber of Commerce in the
United States

New York

November 14, 1974

-1-

"I know of good marriages", said La Rochefoucauld, "but of no delightful ones". This maxim could be applied to any alliance of sovereign states, and particularly to one which purports to be more than a union of military forces against a common enemy.

Is the Atlantic Alliance not just such an alliance? It was established, at the height of the cold war, to counteract the political and military pressure exerted by the USSR. Its aim, which was not exclusively military, and its initial duration, fixed at twenty years, lent it a different character from that of an alliance dictated by circumstances, for purely military purposes. Political and strategic differences could scarcely be avoided once immediate military issues no longer required the full concentration of energy and purpose. And these differences, which were always more or less latent, have in fact become more and more pronounced in recent years. This inevitably raises the question of the future of the Alliance.

Is the Alliance still "good", if not "delightful"? Does it still represent for Europe and its States one of the bastions of their prosperity and continued freedom of action, however relative? The occasionally acrimonious exchange of mutual grievances and the criticisms levelled at each other over recent years by Americans and Europeans alike, would suggest that this was no longer the case, if both camps were taken at their word.

./.

Now that people are somewhat reassured on both sides of the Atlantic, however, the question can - and in fact must - be answered, calmly and objectively.

Anyone who sets out to analyze the problem has to face a fact of primary importance : the existence and development of the European Economic Community. This is a fact which is largely economic still. Yet the outlines of a political dimension are beginning to emerge. Despite its predominantly economic character, the Community has nonetheless altered the conditions in which the Atlantic dialogue is carried on. Conversely, all relations - including those of a strategic and military character - between the United States and Europe exercise an effect on the attempt to achieve economic and political integration, to which Europe has committed itself for the last fifteen years or so. The policies which Europe since then has been pursuing have occasionally been in conflict, acute at times, with those followed by the United States. Hence the question, which must be clearly framed, since it is the source of many misunderstandings and, if not unequivocally answered, could lead to growing incomprehension and a widening of the gap separating the two poles of the Alliance :

Is Europe primarily European, that is, must it concentrate on its own development, even at the expense of wider loyalties and, in particular, those imposed on us by the Atlantic Alliance? Or can Europe express its personality only within the larger framework of that Alliance? Are these two loyalties a source of potential conflict, or do they constitute two indissoluble links of a chain which, if it were to break, would have tragic consequences for both?

To go one step further: stated in these terms, is the choice between a European Europe and an Atlantic Europe a real dilemma or a bogey issue?

A true dilemma, because the States of Europe would have to choose to determine their continent's identity and try to strengthen its impact on world affairs independently of the United States, or even as against the United States, as Henry KISSINGER (1) suspected in his speech of 12 December 1973 to the Pilgrim Society in London. Or should Europe forego its separate identity for fear of jeopardizing the Atlantic Alliance? This would imply that one of the two objectives would have to be sacrificed to the other, or at least be subordinated to it. The risk might arise then that some European States would take different directions, resulting ultimately in the collapse of the European Design.

Or is it a non-existent problem, because the construction of a prosperous economically integrated and politically more united Europe is conceivable only within the context of Atlantic cooperation, each of the two policies - the European and the Atlantic - contributing to the success of the other?

Yet relations between the United States and the European Community after all form only one cog in the extremely complicated mechanism of international relations. Any attempt to strip down this mechanism is therefore a dangerous undertaking, and yet one that must be attempted if we are to

(1) "Even today, some Europeans have come to believe that their identity should be measured by its distance from the United States. But we cannot be indifferent to the tendency to justify European identity as facilitating separateness from the United States; European unity, in our view, is not contradictory to Atlantic unity".

arrive at a summation of an international situation which is both complex and changing, and much more so indeed than at a time when the cold war produced clear cut divisions between alliances and blocs, and encouraged dualistic attitudes.

Complex, because it is the scene of all the tensions, contradictions and also the aspirations of the states or groups of states which have a role to play in it.

Changing, because the old international order has split at the seams and the cracks are showing, though the outlines and foundations of a new balance of power have not yet clearly emerged.

At the risk of oversimplifying, I shall attempt to define this situation in the following terms :

First of all the US-Soviet balance of power is gradually giving way to a system of relations based on a number of centres of power in which considerations of military security, although still fundamental, are no longer predominant. Détente between the United States and the USSR is often regarded as a cloak for collusion between the super-powers. It must be viewed with relief by all who are chilled by the apocalyptic prospect of a third world war. There remain, however, serious difficulties involved. For instance, in the field of the limitation and control of strategic thermonuclear weapons (SALT II). In spite of the recent conceptual breakthrough to which Secretary of State KISSINGER attaches great importance, fundamental obstacles still need to be removed.

In another area, rising above all the ideological and ill-feeling that invariably accompany a broken-off love affair - and the suspension of relations between China and America a quarter of a century ago was a "love affair" with an unhappy ending - President NIXON decided to mark the renewal of diplomatic relations between his country and China by a visit to Peking. China in the meantime has added to its philosophical dispute with the USSR disagreement of a conventional national type.

The emergence of new major economic powers - Japan and the EEC - which, for the moment at least, do not possess the attributes of major political power, has also helped transform the international situation over the last decade.

Blocs have become less monolithic and the so-called "client states" have grown restrictive; the Imperial Republic, to use Raymond Aron's expression, no longer defends the "borderlands of the Empire" with the implacable vigour which it displayed at the height of the cold war.

Finally, the multiplication of sovereign states in the third world, and the new power which some of them have acquired vis-à-vis the industrialized countries, with their voracious appetite for raw materials and energy, are factors of some importance in the shake-up of the Pax Americana.

True we are still a long way from the "five-centred" world referred to by President NIXON when he described a system of multiple relations between the United States, the

USSR, Japan, the EEC and China, on which a new world balance power was to be based (1).

And we are even further away from a system in international equilibrium on the lines of the concert of nations, which characterized international relations on a practical level between 1815 and 1914. Two of the states concerned have the attributes of global economic, political and military power, while the others have but a fraction, and even that at times, is only symbolic.

If we stop for a moment to consider the question of US relations with the countries of the European Economic Community, which after all is only one aspect of United States foreign policy, we can see that the changes, which I have just dealt with very briefly, reveal certain new aspects in American-European relations.

First of all, the United States appears to have changed its attitude towards Europe, as Europe has progressed along the road towards economic integration and tried to define its political personality. At the same time, Europe has become more reticent and also more concerned about American policy.

(1)

"In the issue of TEE of 3 January 1972 President Nixon is quoted as follows: 'we must remember the only time in the history of the world that we have had any extended period of peace is when there has been balance of power. It is when one nation becomes infinitely more powerful in relation to its potential competitor that the danger of war arises. So I believe in a world in which the United States is powerful. I think it will be a safer world and a better world if we have a strong, healthy United States, Europe, Soviet Union, China, Japan, each balancing the other, not playing one against the other, an even balance'."

(Extract from "The End of the Postwar Era - a new balance of world power" by Alastair Buchan.)

Imperial America for a time gave way to a republic displaying less assurance in the exercise of its world-wide responsibilities, and showing itself at times even tempted to throw off the burden of these responsibilities. The adverse trend in the American balance of payments and the abandonment of the myth of the almighty dollar were symptomatic of the change.

An unquestionable irritation, giving way at times to exasperation, sometimes lay behind the behaviour of United States' leaders towards Japan and the EEC. The commercial, agricultural and monetary policies provided, and may again provide them with reason for dissatisfaction, or indeed aggressiveness, towards partners considered to be showing lack of understanding, and even ingratitude. Marked alternately by threats, appeals to solidarity and feigned indifference (1) this troubled period was characterized by frequent misunderstandings. To make matters worse, it was also periodically interspersed with discussions on the finer points of accountancy, which have been continuing for some years now among Member States of the military organization of the Atlantic Alliance, regarding their level of participation in the expenditure involved.

It is true that, for its part, the Community has not been hesitant to cause the United States first concern, and then annoyance, as America watched the development of a trading giant, whose own dynamism, in conjunction with America's economic and monetary problems, was resulting - directly or indirectly - in an accentuation of the United States balance of payments deficit, and then of its adverse trade balance. To begin with, I shall only mention two points of friction, at purely economic level:

(1) The "benign neglect" referred to on one occasion by the former Secretary to the Treasury, J.B. CONNALLY.

(i) The commercial policy

Although the average level of the common customs tariff has always been lower than the average of US customs duties, formation of a great European trading bloc was seen very early on as a threat, by some US exporters. In addition, the Community gradually worked out a series of free trade treaties or preferential agreements with African and Mediterranean countries, and the trading privileges granted to these were bound at times - indirectly at least - to cause problems for American exports.

(ii) The common agricultural policy

As far as agriculture is concerned, all countries practise some form of protection and aid to producers. But the practical arrangements chosen by the Community have often been the exact opposite of those implemented in the United States. Given the number of individual products involved and the ups and downs of supply and demand (surplus or shortage), not surprisingly, sparks were soon flying. The "chicken war" was the first stormy example of this. In the context of the Kennedy Round, it was tobacco (even then) which provoked a confrontation, the Community being torn between American pressures on the one hand and the wishes of its new Mediterranean partners (Greece and Turkey) on the other ... not to mention the accusations of the Community's own producers. Later on, it was the ideas put forward by the Community to favour the vegetable oils produced by its associates - or by the developing countries in general - which provoked American wrath and the threat to ban imports of European cars into the United States. The sale of wheat surpluses accompanied by subsidies or refunds was the subject of a further episode in this notable duel.. again, not to mention the embargo on soya exports imposed by the United States in 1973, which still did not prevent America from exerting all kinds of diplomatic pressure on European countries to keep them from encouraging their own production of that product. The Community machinery, using a system of sliding levies and export refunds almost inevitably leads to conflict with a system which employs aids to the producers, in preference.

Moreover, Europe has embarked on an undertaking - definition of a European identity - the long-term political ramifications of which will certainly be considerable, but which has often seemed to Americans to be a subterfuge, intended to put a break on Atlantic cooperation, in favour of "European political cooperation".

European identity - if one day it should be defined - will be the progressive and pragmatic result of the search by Europeans for a joint response to the major challenges imposed by the vast problem facing Western society, both in respect of its internal development and its relations with the other large political groupings.

As I see it, it is rather pointless in this debate to bandy about references to "political will" since that resolve, unlike Cartesian common sense, is not the most evenly distributed item in this world. Given the present state of Community stagnation, it is, in fact, condemned to remain largely a matter of speculation.

Another controversy of a fairly similar nature raged throughout 1973. Tied up with discussions on "European identity", this was concerned with the problem of consultation within the Atlantic Alliance between the Member States of the EEC and the United States. The decision-making process within the EEC's Council of Ministers considerably restricts the freedom of action of its negotiators, and sometimes renders it non-existent. Hence the American criticism voiced by Henry KISSINGER that Americans were being confronted by a European negotiating position which was virtually a "fait accompli". Hence, too, the American desire to be associated at a stage preparatory to final decision, through appropriate "consultation" machinery. In view of the tone in which US-European exchanges of view were being carried out at that time, it is hardly surprising that the concern - quite legitimate in itself - on the part of the United States, that mutual consultation be undertaken, should have been interpreted even by Europeans most receptive to American anxiety, as a claim to a right of veto, and therefore as being directed against the European attempt to give a real content to their "identity".

Today, the quarrel has died down, partly because the attitude on both sides has become more relaxed, but partly too, because they have tried to strip the argument of its academic character, and to undertake mutual and frequent consultations on a pragmatic basis, when this is called for by a dangerous international situation.

It remains true that though procedure has happily been freed of its rigidly formal character and thereby improved, the basic problems still remain. And by basic problems, I mean first and foremost the fundamental contradictions bearing on the positions of the two sides, which thereby, at certain times render it difficult to share responsibilities, exchange views, or constantly seek a compromise, as is called for in a true "partnership". But these basic problems of course also include the grave difficulties facing the Western economy.

Let us consider the United States first of all. It seems to me incontestable that up till John F. KENNEDY's presidency in any event United States policy was to encourage not only the economic but also the political integration of Europe. Thereafter, the United States became more and more embroiled in the Vietnam war, with all its economic, monetary and political consequences. This brought about the change of attitude which I have mentioned above.

But even in President KENNEDY's time there was always a certain inconsistency between the American desire for "partnership" with a united Europe, and its determination to assume alone a number of responsibilities. I would add immediately that then due form was at least respected. We should remember here that during the Cuban crisis President KENNEDY was punctilious in informing (but not consulting) his principal European allies (1).

Since then, this contradiction has been further accentuated - and without the due form which should have made it less of a problem!

(1) In this context, it is interesting to read the account given by Dean Acheson, the former Secretary of State, in his memoirs ("Present at the Creation") of his talks with General de GAULLE, on the occasion of his being sent by President KENNEDY to inform the President of the French Republic of the decision concerning the quarantining of Cuba.

The Community too has its built-in contradictions. Its desire to bring its full weight to bear in world affairs, by exploiting its trading potential politically is only possible if the Member States accept sacrifices of both interests and sovereignty. Neither in questions of integration, any more than in private law, can one give and still retain what has been given. Some Member States of the Community of course, have shown themselves more prepared than others to begin making transfers. But the time is less propitious than it was even one or two years ago.

Certain European should now stop seeing every Community manifestation of paralysis or impotence as due to machiavellian United States interference in a harmonious concert of European states

Let us not be mistaken about this : errors of interpretation within an alliance, as Richard NEUSTADT has shown (1), may lead to serious crises.

Americans, for their part, must understand and accept that at certain times the unification of Europe means that differences of opinion will occur between them and a Europe which speaks with one voice.

It would be unquestionably easier to overcome prejudices, abandon illusions and clear up misunderstandings if the Alliance made a joint effort to deal with some of the fearsome problems which are creaking the machinery of the international economic system.

There has been much talk of the "energy crisis". This is a term which only partially describes the nature of present difficulties. It would be more accurate to describe the situation brought about by the decision of a certain number of oil-producing countries to use their production to achieve economic and political objectives, as both the result and the cause of a series of economic and monetary difficulties - the gravest possibly which the industrialized countries as a whole have had to face since the end of the period of reconstruction following the second world war. I shall mention only the main and most immediate ones:

(1) In his book "Alliance Politics", Richard NEUSTADT examines two crises in Anglo-American relations (Suez and Skybolt).

(1) The increased rate of inflation; some years ago the 1972/75 medium-term economic policy programme estimated annual price increases for the countries of the Community at some 3.5% per year. In 1974, the annual price increases for the Community amounts to 15%; for France, the figure is 15.5%, for U.K. 16.9% and for Italy 21.2%; only Germany was able to keep the increase at about 7%.

(2) The growing instability of the international monetary system; in place of the fixed parities provided for by the IMF, all currencies are floating, either separately (the dollar, pound, lire) or in monetary blocks (the mini-snake); moreover, the Euro-dollar market has reached dizzy heights, and a growing mass of oil-dollars are roving around in directions unpredictable.

(3) The balance of payments deficit in some industrialized countries; in 1974 this is estimated at US\$ 35,000 to 40,000 million for all the OECD countries, and at US\$ 17,000 to 20,000 million for the Community, particularly the United Kingdom, Italy and France.

(4) The reversal, at least over the short-term, of economic strength relations as between the United States on the one hand and the EEC and Japan on the other, following the increase in the prices of petroleum products.

(5) The intrinsic deflationary effect of the rise of oil prices, and the potential deflationary effects of the fight against inflation, particularly on international trade (1).

My intention is not to suggest the detailed solutions which this complex of problems requires. It is to try and define the conditions for such solutions. In doing so, I hope also to show the illusory nature of the antagonism which some people on both sides of the Atlantic contrive to create between carrying out the European design, and maintaining - or even strengthening - Atlantic cooperation in other fields, economic, financial or technological.

(1) On this subject see also the fears expressed by Herr SCHMIDT, West German Chancellor, as to the repercussions on the international economic system of a deflationary policy in the United States. See also the GATT report on the international trade position.

The United States must first - and in my view they can - accept that, since the Community's position is different, where supplies of raw materials and energy are concerned, it should therefore want to adopt solutions appropriate to a situation of greater dependence. We may note that added to this are the drawbacks of greater financial vulnerability, in face of the balance of payments surpluses accumulated by the oil-producing countries.

The legitimacy of independent action by the Community, taking account of its specific interests, and of the compelling circumstances weighing on it, does not seem to me to admit of serious challenge by the United States. This does not mean that negotiations may not sometimes be hard and even bitter. But at least let there be discussion and consultation preferably on something other than drawing up a new "Atlantic Charter", whose novelty and visionary quality are certainly not its best points!

Nevertheless, do we think it realistic to bank on the Community's reaching a satisfactory solution of each of these problems, in the absence of cooperation between itself, the United States and the other industrialized countries? And a solution which has to be reached rapidly, since difficulties are piling up, like the cumulative effect of certain phenomena such as inflation, which spares no country today, and are constantly shortening the time limit remaining to governments to assume their gigantic responsibility.

Yet, conversely, if we could only escape losing any of our Community's achievements, outline a number of political, economic and financial alternatives for Europe and with one voice defend them, how much stronger that Europe would be, in carrying on discussions with other powers, and what a contribution it could make also, towards clarifying problems and inducing governments to incorporate it into a true system of international cooperation.

Can Europe then be a useful partner and still be European? Not only is it possible; it is essential.

There is another question too and a basic one. Does Europe want to be European? Or, to put it another way, does it hope one

day to become something more than a group of statistics, held together as a unit by some common policy or other, supplemented by periodic meetings of Heads of State and Government?

Europeans have always wavered between two different methods and two different goals, in fulfilling Europe's destiny.

As far as the methods are concerned, the first is that of the indirect or functional approach, which consists of setting up a legal framework and of following procedures determined by an institutional environment. This was the approach on which the Treaty of Rome and the development of the European Community institutions was based. It gave rise to European law and to machinery whose applicability is due to the Treaty and directly based on it.

In the final analysis, the states would be faced with the political choice of transferring sovereignty and would thus have been led towards the qualitative change looked forward to by the former President, Mr. HALLSTEIN.

The second possible method is that of the general political or direct approach. This means acceptance by the various countries of supranational authority, and the transfer to it of some of the attributes of sovereignty. Such was the path taken by supporters of the European Defence Community (EDC), which failed.

The same alternatives exist as regards goals. Here too are two choices, the merits of which have been long debated. The first is that of federation, the second that of confederation. Federation implies the concentration of certain powers at federal level, whereas in a confederation the centre of gravity of power remains at the level of the constituent parts.

The time is past however for academic discussion. A political leap forward is wanted, to prevent Europe becoming bogged down in sterile discussion. This new political resolve is all the more urgently required since centrifugal forces are developing, and Community achievements are being questioned in certain areas.

But we must see clearly that at present there seems to be a tendency towards measures which are not covered by the Treaties, and which indicate preference for a confederate solution. Everything points the fact that if the Community's ultimate break-up is to be avoided - and during the winter of 1973 the Community demonstrated that in its present state it is not a vessel which can ride out a storm - a new political outlook must emerge, and quickly.

Make no mistake: the attempt at political revival - which is tragically necessary - is paradoxical in character.

How can states which tend to block the decision-making processes established within the Community suddenly admit of the qualitative change which I referred to a few minutes ago with reference to Mr. HALLSTEIN? In actual fact, no one hopes or believes that this will take place in the next few months. It seems to me certain that the construction of Europe, or, in other words, the continued integration of the economies, and the harmonization of economic and financial policies, together with the gradual elaboration of a "European pattern" of external policies, will involve parallel elements of federation and confederation for a long time to come. Intellectual discipline and logic will not always be given their due, no doubt. This seems to me to be the most likely development. And it is perhaps in the end the only one which has a chance of leading to realization of the European design. But we should not delude ourselves. The links being forged at inter-governmental cooperation level, even though authorized by periodic meetings between Heads of State and Government, are no substitute for the transfer of responsibility, required to create a real centre of Community decision.

Yet such change must come. A change of policies, a change in attitudes, and above all a change in ways of thinking.

10

Perhaps the grave economic problems which I have mentioned and the difficulties which we recognize, will provide the necessary challenge for Europeans to recover the strength to work out their own identity. Let us hope that this resolve will be strengthened, not only among our governments, but also at grass-root level, among young people, and above all among people like yourselves who are hoping to become the leaders of tomorrow.

Then we can silence our fears and truly believe, as Jules ROMAINS as expressed it, that "this Europe, whose decay is proclaimed aloud by the foolish and the envious, could in fact challenge the world".

EUROPE EUROPEENNE OU EUROPE ATLANTIQUE :

VRAI DILEMME OU FAUX PROBLEME

Exposé de Monsieur Henri SIMONET,
Vice-Président de la Commission des
Communautés Européennes, à L'INSTITUT
EUROPEEN DE L'ADMINISTRATION DES
AFFAIRES, à Fontainebleau, le samedi
14 septembre 1974.-

=====

"Je connais de bons mariages" e dit LA ROCHEFOUCAULD, "je n'en connais point de délicieux". On pourrait appliquer cette parole à toute alliance d'Etats souverains, et en particulier à celle dont l'objet dépasse la conjoncture de forces militaires contre un ennemi commun.

L'Alliance Atlantique n'est-elle pas précisément une de ces alliances? Certes, elle fut constituée, au plus haut de la guerre froide, en vue de répondre à la pression politique et militaire de l'U.R.S.S. Son objectif qui n'était pas exclusivement militaire et sa durée initiale fixée à 20 ans lui confèrent un caractère différent de celui d'une alliance de circonstance, à finalité purement militaire. Les divergences politiques et stratégiques étaient difficilement évitables, à partir du moment où les préoccupations militaires immédiates n'exigeraient plus que toutes les forces et les

volontés fussent mobilisées à leur service. Et ces divergences toujours plus ou moins latentes n'ont pas manqué de s'affirmer avec une acuité grandissante au cours de ces dernières années. Cela conduit inévitablement à s'interroger sur l'avenir de l'Alliance.

L'Alliance est-elle encore " bonne " faute d'être " délicate " ? Représente-t-elle encore pour l'Europe, pour les Etats qui la composent, un des piliers de leur prospérité et du maintien d'une autonomie de manoeuvre, même relative ? L'échange parfois acrimonieux des griefs réciproques, les reproches mutuels qui ont été échangés jusqu'à ces dernières années permettraient certes d'en douter si les uns et les autres étaient pris au pied de la lettre.

Aujourd'hui que les esprits se sont quelque peu rassérénés de part et d'autre de l'Atlantique, il est possible - il est nécessaire même - d'y répondre avec sang-froid et objectivité.

Une première réalité, d'importance primordiale, s'impose à l'analyste : l'existence et le développement de la Communauté Economique Européenne. Cette réalité est encore largement économique. Mais les contours d'une dimension politique commencent à se dessiner. En dépit de ce caractère principalement économique, la Communauté n'en a pas moins modifié les conditions du dialogue atlantique. Inversément, l'ensemble des rapports - y compris ceux de nature stratégique et militaire - entre les Etats-Unis et l'Europe influent sur l'entreprise d'intégration économique et politique à laquelle celle-ci s'est attelée depuis une quinzaine d'années. Les voies qu'elle suit depuis lors ont croisé à certains moments et parfois durement celles sur lesquelles cheminent les Etats-Unis. D'où la question qui doit être formulée clairement, car elle est à l'origine de

4.-
beaucoup de malentendus et pourrait s'il n'y
était répondu sans aucune ambiguïté, conduire
à une incompréhension grandissante et à
l'éloignement inéluctable des deux pôles de
l'Alliance:

L'Europe est-elle d'abord européenne, c'est-
à-dire doit-elle se développer, fût-ce au détriment
de solidarités plus larges et en particulier de
celles que nous dicte l'Alliance Atlantique ?
L'Europe ne peut-elle au contraire s'affirmer que
dans le cadre plus vaste de cette Alliance ?
Ces deux types de solidarités sont-elles
potentiellement conflictuelles ou au contraire,
constituant-elles deux maillons indissoluble-
ment liés, dont la rupture serait tragique
pour l'une et l'autre ?

Allons plus loin : ainsi présentée,
l'option entre une Europe européenne et une
Europe atlantique est-elle un vrai dilemme
ou un faux problème ?

Vrai dilemme parce que les Etats de l'Europe auraient à choisir de définir l'identité de celle-ci et de tenter d'accroître son poids dans les affaires du Monde, en dehors des Etats-Unis, voire contre eux, comme le soupçon en a été exprimé par Henry KISSINGER (1) dans son discours du 12 décembre 1973 devant la "PILGRIM'S SOCIETY" à Londres. Au contraire, devrait-elle renoncer à s'affirmer comme Europe de crainte de compromettre l'Alliance Atlantique. Cela impliquerait qu'une des deux entreprises devrait inéluctablement être sacrifiée à l'autre ou en tout cas lui devenir seconde. Il pourrait alors qu'en découle le risque de voir certains Etats européens lever l'option dans des sens différents, avec au terme, l'effondrement du Dessein européen.

(1) " Even today, some Europeans have come to believe that their identity should be measured by its distance from the United States. - But we cannot be indifferent to the tendency to justify European identity as facilitating separateness from the United States; European unity, in our view, is not contradictory to Atlantic unity."

Où bien est-ce un faux problème car l'édification d'une Europe prospère, économiquement intégrée et politiquement plus unie ne serait concevable que dans la perspective de la coopération atlantique, l'une et l'autre démarche politique - l'euro-péenne et l'atlantique - se soutenant ainsi mutuellement.

Mais les rapports entre les Etats-Unis et la Communauté européenne ne sont après tout qu'un rouage dans la mécanique extrêmement compliquée des relations internationales. Tenter de démonter intellectuellement cette mécanique est donc une entreprise périlleuse à laquelle cependant il faudra s'attacher afin de synthétiser une situation internationale à la fois complexe et novante, et en tout cas beaucoup plus qu'à une époque où la guerre froide entraînait des clivages nets entre les alliances et les blocs et facilitait les oppositions du type manichéen.

Complexe, car elle est le lieu de toutes les tensions, les contradictions et aussi des aspirations des Etats ou groupes d'Etats qui y participent;

Mouvante, car l'ordre international ancien s'est craquelé et montre ses fissures, sans que les contours et les fondations d'un nouvel équilibre soient déjà nettement dessinés.

Au risque de verser dans une simplification abusive, je tenterai de la définir dans les termes suivants :

en premier lieu à l'équilibre de la confrontation bipolaire, s'est progressivement substitué un ensemble de relations multipolaires, dans lesquelles les considérations de sécurité militaire, si elles restent primordiales ne sont plus prédominantes. La détente entre les Etats-Unis et l'URSS est souvent envisagée comme le manteau à l'abri duquel se tissent les fils de la collusion entre les Super-Grands. Elle doit être considérée avec soulagement par tous ceux que glace la perspective apocalyptique d'une troisième guerre mondiale. Elle est cependant parsemée de difficultés. Qu'il me suffise d'évoquer à cet égard le coup nul de la récente réunion de Moscou à laquelle

a participé le Président NIXON. On a essayé d'y dégager un accord sur la limitation et le contrôle des armes stratégiques thermonucléaires (SALT II). L'espoir avait été exprimé qu'elle fournisse l'occasion de cette "percée intellectuelle", ce "conceptual breakthrough", à laquelle se rattachait le Secrétaire d'Etat KISSINGER. On sait ce qu'il en est advenu.

D'un autre côté, surmontant toutes les préventions idéologiques et les rancœurs qui accompagnent toujours une affaire de cœur qui finit mal - et la rupture sino-américaine il y a un quart de siècle était une "love affair qui capotait -, le Président NIXON décidait par son voyage à Pékin de marquer le retour de relations d'Etat à Etat entre son pays et la Chine. Celle-ci de son côté a doublé sa querelle philosophique avec l'URSS d'un différend de type national classique.

L'émergence de nouvelles grandes puissances économiques - le Japon et la CEE - mais qui ne sont pas dotées, pour le moment en tout cas, des attributs de la grande puissance politique, a également contribué à transformer l'environnement international au cours de ces dix dernières années.

Les blocs sont devenus moins monolithiques, les "clients" sont devenus rétifs et d'ailleurs la République impériale, pour reprendre l'expression de Raymond ARON, ne défend plus les "marchés de l'Empire" avec l'implacable vigueur qu'elle savait y mettre au sommet de la guerre froide.

Enfin, la multiplication des Etats souverains dans le tiers Monde, la puissance nouvelle que certains ont acquis à l'égard des pays industrialisés qui sont affectés d'un appétit boulimique, pour les matières premières et l'énergie, sont des facteurs non négligeables de la perturbation de la "Pax Americana".

Certes, nous sommes loin de l'univers "pentapolaire", évoqué par le Président NIXON quand il décrivait un système de relations multiples entre les Etats-Unis, l'URSS, le

Japon, la C.E.E. et la Chine sur lesquels
devrait reposer un nouvel équilibre du Monde (1)

- (1) "In the issue of TIME of 3 January 1972
President NIXON is quoted as follows : "we
must remember the only time in the history
of the world that we have had any extended
period of peace is when there has been
balance of power. It is when one nation
becomes infinitely more powerful in
relation to its potential competitor
that the danger of war arises. So I
believe in a world in which the United
States is powerful. I think it will be a
safer world and a better world if we have
a strong, healthy United States, Europe,
Soviet Union, China, Japon, each balancing
the other, not playing one against the
other, an even balance."

(Extrait de "The End of the Postwar Era -
a new balance of world power" de Alastair
BUCHAN).

Et nous sommes encore plus éloignés d'un système d'équilibre international s'apparentant au concert des nations qui a caractérisé les relations internationales pratiquement de 1815 à 1914. Deux des Etats concernés ont les attributs d'une puissance globale économique et politique et militaire alors que les autres n'en ont qu'une fraction et de surcroît, même parfois symbolique.

Si l'on s'arrête à ce qui n'est après tout qu'un des "azimuts" vers lesquels la politique extérieure des Etats-Unis est dirigée, savoir leurs rapports avec les pays de la Communauté économique européenne, les transformations que je viens d'évoquer très sommairement font apparaître certains aspects nouveaux dans les relations américano-européennes.

Et d'abord les Etats-Unis paraissent avoir modifié leur attitude vis-à-vis de l'Europe, à mesure que celle-ci progressait dans la voie de l'intégration économique et qu'elle s'essayait à définir sa personnalité politique. Celle-ci dans le même temps est devenue plus réticente et aussi plus inquiète à l'encontre de la politique américaine.

A l'Amérique impériale a fait place pendant un temps, une république moins assurée dans l'exercice de ses responsabilités planétaires et qui même, apparaissait parfois comme tentée de rejeter le fardeau qu'elles comportent. L'évolution de la balance des paiements américaine et l'abandon de l'intangibilité du dollar symbolisaient cette mutation.

Un énervement indéniable, voire à certains moments l'exaspération, inspirèrent parfois le comportement des dirigeants des Etats-Unis à l'égard du Japon et de la C.E.E. La politique commerciale, la politique agricole, la politique monétaire, furent et seront peut-être encore pour eux l'occasion d'exprimer leur insatisfaction voir leur agressivité vis-à-vis de partenaires jugés peu compréhensifs ou même ingrats. Marquée par l'alternance de la menace à l'appel à la solidarité et à la feinte indifférence (1), cette période

(1) le "baigning neglect" dont a parlé un jour l'ancien Secrétaire au Trésor CONNALLY.

troublés a été marqués par des malentendus fréquents. De surcroît, elle a été périodiquement entrecoupée par les échos du dialogue de comptables méticuleux auquel se livrent depuis plusieurs années les gouvernants des pays membres de l'organisation militaire de l'Alliance Atlantique sur leur participation dans les dépenses militaires qui en découlent.

Il est vrai que de son côté, la Communauté ne s'est pas privée d'inquiéter et puis d'agacer les Etats-Unis qui voyaient se développer un géant commercial dont le dynamisme propre, conjugué aux problèmes économiques et monétaires américains, entraînait - directement ou indirectement - l'accentuation du déficit de la balance des paiements des Etats-Unis et ensuite de leur balance commerciale. Je me bornerai à mentionner d'abord deux points de friction purement économiques :

- la politique commerciale :

bien que le niveau moyen du tarif douanier commun ait toujours été inférieur à la moyenne des droits de douane américains, la constitution du grand bloc commercial

européen a été très tôt perçu comme une menace par certains exportateurs des Etats-Unis. En outre, la Communauté a graduellement élaboré une série de traités de libre échange ou accords préférentiels avec des pays africains et méditerranéens, et les privilèges accordés aux échanges avec ces pays ne pouvaient manquer de gêner parfois - indirectement tout au moins - les exportations américaines.

- la politique agricole commune :

tous les pays pratiquent, en matière agricole, l'une ou l'autre forme de protection et d'aide aux producteurs. Mais les modalités choisies à cet égard par la Communauté ont été souvent à l'opposé de celles mises en oeuvre aux Etats-Unis. Au niveau de l'un ou l'autre produit individuel, et au travers des aléas de l'offre et de la demande (surplus ou pénurie), il n'est pas étonnant que l'on ait de ce fait rapidement provoqué des étincelles. La "guerre des poulets" en fut une première manifestation orageuse. Dans le contexte du KENNEDY ROUND, c'est le tacac (déjà) qui provoqua un affrontement, la Communauté étant déchirée entre les

pressions américaines d'une part et les vœux de ses nouveaux partenaires méditerranéens (Grèce et Turquie) d'autre part ... sans oublier les récriminations de ses propres producteurs. Puis ce furent les velléités communautaires tendant à favoriser les huiles végétales de ses associés - ou même de l'ensemble des pays en voie de développement - qui provoquèrent la colère américaine et la menace d'interdire les importations de voitures automobiles européennes aux Etats-Unis. La vente d'excédents de blé à coups de subsides ou restitutions constitue un autre épisode de ce remarquable duel ... sans oublier l'embargo sur les exportations de soja que les Etats-Unis ont pris en 1973 ... mais qui ne les empêcha pas d'exercer toutes sortes de pressions diplomatiques sur les pays européens pour qu'ils ne stimulent pas leur propre production dans ce domaine. Le mécanisme communautaire des prélèvements mobiles et des restitutions à l'exportation conduit presque inévitablement à des conflits avec un système qui utilise de préférence les aides au producteur.

Par ailleurs l'Europe s'est engagée dans une entreprise dont la portée politique à long terme est certes considérable - la définition de son identité - mais qui est apparue parfois aux Américains comme un subterfuge, destiné à freiner la coopération atlantique au profit de la "coopération politique européenne". L'identité européenne - si elle doit un jour se définir - résultera progressivement et pragmatiquement de la recherche par les Européens de réponses communes aux défis majeurs que leur opposent les immenses problèmes de la société occidentale, à la fois dans son évolution interne et aussi dans ses rapports avec les autres grands ensembles politiques.

Il est assez vain, me semble-t-il, d'user dans ce débat une volonté politique, qui à la différence du bon sens de Descartes, n'est pas "la chose au monde la mieux partagée". Eu égard à l'état actuel de stagnation de la Communauté, il est, en effet, condamné à rester largement spéculatif.

Une autre controverse de nature à peu près similaire a fait rage tout au long de l'année 1973. Lié aux discussions sur l' "identité européenne", il portait sur le problème de la consultation dans le cadre de l'Alliance Atlantique entre les pays membres de la C.F.E. et les États-Unis. Le processus de décision au sein du Conseil des Ministres de la C.F.E. limite considérablement la liberté de manœuvre de ses négociateurs, voire la réduit à néant. D'où la critique américaine formulée par Henry KISSINGER d'être placé devant une position de négociation des Européens qui s'apparente au "fait accompli". D'où aussi, la volonté américaine d'être associé au stade de la préparation de la décision finale par une "consultation" appropriée. Etant donné le ton sur lequel se faisaient alors les échanges de vues américains-européens, il n'y a rien d'étonnant à ce que le souci - légitime en soi - des États-Unis que l'on procède aux consultations réciproques, ait été interprété, même par les Européens les plus ouverts aux préoccupations américaines, comme la revendication d'un droit de veto et par là même, comme dirigée contre

la tentative des Européens de donner un contenu réel à leur "identité". Aujourd'hui, la querelle s'est apaisée, en partie parce que le style des interlocuteurs s'est décontracté, en partie aussi parce qu'ils se sont efforcés de dépouiller la controverse de son caractère scolastique de procéder pragmatiquement aux consultations réciproques et fréquentes qu'appelle une situation internationale dangereuse.

Il reste que si la procédure a été heureusement - dépouillée de son formalisme rigide et par là même améliorée - les problèmes de fond subsistent. Et par problèmes de fond, j'entends d'abord les controverses fondamentales qui affectent les positions des interlocuteurs et dès lors, rend si difficile, à certains moments, le partage des responsabilités, l'échange de vues et la recherche permanente de compromis qu'appelle un véritable "partnership". Mais bien entendu, les problèmes de fond, ce sont aussi les graves difficultés avec lesquelles l'économie occidentale est confrontée.

Envisageons d'abord les Etats-Unis.

Il me paraît peu contestable qu'en tout cas jusqu'à la présidence de John F. KENNEDY, la politique des Etats-Unis a été d'encourager l'intégration non seulement économique, mais aussi politique, de l'Europe. Puis, les Etats-Unis ont été de plus en plus englués dans la guerre du Vietnam avec ses conséquences économiques, monétaires et politiques. Ceci a amené le changement d'attitude que j'ai évoqué plus haut.

Mais même à l'époque du Président KENNEDY, il y a toujours eu antinomie entre la volonté américaine de "partnership" avec l'Europe unie, et leur résolution d'assurer seuls un certain nombre de responsabilités planétaires. J'ajouterai aussitôt qu'à l'époque les formes en tout cas étaient respectées. Rappelons-nous à cet égard que lors de la crise de Cuba, le Président KENNEDY avait scrupuleusement tenu à informer (mais non à consulter) ses principaux

alliés européens (1).

Depuis, cette contradiction s'est accentuée - et sans les formes qui auraient dû l'adoucir !

La Communauté a aussi ses contradictions. Vouloir passer de tout son poids

(1) A cet égard, il est intéressant de lire la relation que l'ancien Secrétaire d'Etat Dean ACHESON, dépêché auprès du Général DE GAULLE afin de lui faire part de la décision du Président concernant la mise en quarantaine de Cuba, donne dans ses mémoires (" PRESENT AT THE CREATION ") de son entretien avec le Président de la République française.

21

dans les affaires du monde en exploitant politiquement son potentiel commercial n'est possible que si les Etats-membres consentent des sacrifices et d'intérêts et de souveraineté. En matière d'intégration pas plus qu'en droit privé " donner et retenir ne vaut ". Certes il est des pays membres de la Communauté qui se sont montrés plus disposés que d'autres à procéder aux transferts. Mais le temps est moins propice aujourd'hui qu'il ne l'était encore il y a quelques années.

Certains Européens devraient cesser de voir dans chacune des manifestations de paralysie ou d'impuissance de la Communauté, le résultat d'une interférence machiavélique des Etats-Unis dans un harmonieux concert des Etats européens.

Qu'on ne se méprenne pas : les erreurs d'interprétation dans une Alliance peuvent conduire à des crises sérieuses comme l'a montré Richard NEUSTADT (1)

(1) Richard NEUSTADT dans "ALLIANCE POLITICS" examine deux crises des relations anglo-américaines (Suez et Skybolt).

Les Américains devraient quant à eux comprendre et admettre, que l'unification de l'Europe implique à certains moments qu'il y ait entre eux et une Europe qui s'exprimerait d'une "seule voix" des divergences.

Vaincre les préventions, abandonner les illusions, dissiper les malentendus seraient plus faciles incontestablement si au niveau de l'Alliance on essayait d'aborder en commun certains des formidables problèmes qui font grincer la mécanique du système économique international.

On a beaucoup parlé de la "CRISE DE L'ENERGIE". C'est une expression qui ne rend que très imparfaitement compte de la nature des difficultés actuelles. Il serait plus exact de décrire la situation engendrée par la décision d'un certain nombre de pays producteurs de pétrole d'utiliser leur production pour la poursuite d'objectifs économiques et politiques, comme étant à la fois la résultante et la

23

causes d'un ensemble de graves difficultés économiques et monétaires - les plus graves peut-être auxquelles l'ensemble des pays industrialisés ont eu à faire face depuis la fin de la période de reconstruction qui a suivi la deuxième guerre mondiale. Je me bornerai à mentionner les principales et les plus immédiates :

- 1°) L'accélération de l'inflation; il y a quelques années le programme de politique économique à moyen terme 1970-1975 prévoyait pour les pays de la Communauté des accroissements annuels de prix de l'ordre de 3,5 % par an; en 1974, la plupart de nos pays dépasseront les 10%, voire même les 15 % (Royaume Uni, France, Italie) et seuls les plus stables se maintiennent à quelque 7 à 8 % (Allemagne, Pays-Bas, Etats-Unis).

- 2°) L'accentuation de l'instabilité du système monétaire international; au lieu des parités fixes prévues par le FMI, toutes les monnaies sont flottantes, soit individuellement (dollar, Livre, Lire), soit par blocs monétaires (le mini-serpent); en outre le marché des euro-dollars a atteint des dimensions vertigineuses.

et une masse croissante de pétro-dollars vagabondant par des chemins encore imprévisibles.

- 3°) Le déficit de la balance des paiements de certains pays industrialisés, pour l'année 1974, ce déficit est estimé à 35 à 40 milliards de dollars pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E., dont 17 à 20 milliards pour la Communauté, et plus particulièrement le Royaume Uni, l'Italie et la France.
- 4°) Le renversement, en tout cas à court terme, des rapports de force économique entre les Etats d'une part, et la C.E.E. et le Japon d'autre part, suite à la hausse des prix des produits pétroliers.
- 5°) L'effet déflatoire intrinsèque de l'augmentation des prix du pétrole et les effets déflatatoires potentiels de la lutte anti-inflation, en particulier sur le commerce international (1).

(1) Voir en particulier, à ce sujet, les craintes exprimées par le Chancelier SCHMIOT quant aux conséquences sur l'économie internationale d'une politique déflatoire des Etats-Unis. - Voir aussi le Rapport du G.A.T.T. sur la situation du commerce international.

Mon propos n'est pas de détailler les solutions qu'appelle la conjonction de ces problèmes. Il est de tenter de définir les préalables à de telles solutions. Ce faisant, j'espère aussi démontrer ce qu'a d'illusoire l'antagonisme que l'on s'ingénie parfois à vouloir établir de part et d'autre de l'Atlantique entre la poursuite du dessein européen et la sauvegarde - voire l'approfondissement à d'autres domaines, économique, financier ou technologique - d'une coopération atlantique.

Et d'abord, les Etats-Unis doivent - et à mon avis, peuvent - accepter que la situation de la Communauté étant différente en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières et en énergie, celle-ci veuille adopter des solutions appropriées à cette situation de plus grande dépendance. Notons qu'à celle-ci s'ajoutent encore les inconvénients d'une plus grande vulnérabilité financière en face de l'accumulation des surplus de la balance des paiements des pays producteurs.

La légitimité d'une démarche autonome de la Communauté, c'est-à-dire qui tienne compte de ses intérêts spécifiques et des contraintes qui pèsent sur elle ne me paraît pas pouvoir être contestée sérieusement par les Etats-Unis. Ce qui n'exclut pas que la négociation puisse parfois être dure et même âpre. Mais qu'au moins il y ait discussion et dialogue et de préférence sur autre chose que la mise au point d'une nouvelle "DECLARATION ATLANTIQUE" dont la nouveauté et le sens de la vision ne sont certes pas les caractères majeurs !

Mais cela étant, croit-on que sur chacun des problèmes, il soit réaliste d'escompter que la Communauté y apporte une solution satisfaisante pour elle, en dehors d'une coopération entre elle, les Etats-Unis et les autres pays industrialisés. Et une solution qui est urgente, car l'accumulation des difficultés, l'effet cumulatif de certains phénomènes comme l'inflation qui aujourd'hui n'épargne plus aucun pays, réduit de plus en plus le délai qui est départi aux Gouvernements pour assurer leur gigantesque responsabilité.

Mais inversement, en évitant la dégradation de l'acquis communautaire, en définissant pour ce qui concerne l'Europe, un certain nombre de choix de politique économique et financière, en les défendant d'une seule voix, combien plus forte serait-elle, cette Europe, pour mener le dialogue avec les autres puissances et aussi, quelle contribution ne pourrait-elle apporter à la clarification des problèmes et à la volonté politique des Gouvernements, de l'escalader dans le cadre d'une vraie coopération internationale.

Ainsi l'Europe peut-elle être une partenaire de qualité tout en étant "européenne". Non seulement, cela est possible, mais c'est aussi nécessaire.

Mais il reste alors une question, et elle est fondamentale.

L'Europe a-t-elle la volonté d'être "européenne" ? Ou, si l'on préfère, a-t-elle

l'espoir de devenir un jour autre chose qu'un agrégat statistique dont la cohérence interne serait maintenue par l'une ou l'autre politique commune complétée par une concertation périodique des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Les Européens ont toujours oscillé entre deux méthodes et deux objectifs pour réaliser le destin de l'Europe.

Pour ce qui est des méthodes, la première c'est celle de l'approche indirecte ou fonctionnelle qui consiste à mettre en place un cadre juridique et à suivre des procédures déterminées par un environnement institutionnel. C'est cette approche qui est à la base du Traité de Rome et du développement des Institutions communautaires européennes. Elle a donné naissance à un droit européen et à des mécanismes dont l'applicabilité est issue et repose sur la

lettre du Traité. Au terme de l'entreprise, les Etats se seraient trouvés devant le choix politique du transfert de souveraineté, et ainsi ils auraient été conduits à ce "changement de qualité" qu'espérait le Président HALLSTEIN.

La seconde méthode possible est celle de l'approche globale politique ou directe. C'est l'acceptation par les pays d'une autorité suprenationale et le transfert d'un certain nombre d'attributs de la souveraineté à celle-ci. C'était la voie suivie par les partisans de la Communauté européenne de Défense (C.E.D.) et qui a échoué.

On retrouve une même option au niveau des objectifs. Là aussi existent deux options dont on a longtemps débattu les mérites. La première, c'est celle de la Fédération, la seconde, celle de la Confédération.

La Fédération implique la concentration de certains pouvoirs au niveau fédéral, tandis que dans une Confédération, le centre de gravité du pouvoir reste au niveau des parties constituantes.

L'heure n'est plus cependant aux débats "scolastiques" ! Il faut que s'opère un sursaut politique pour éviter que l'Europe ne s'enlise dans des discussions stériles. Cette volonté politique nouvelle est d'autant plus urgente que l'on assiste au développement de forces centrifuges et que l'on met en cause l'acquis communautaire dans certains domaines.

Mais il faut voir clairement que l'on paraît s'orienter actuellement vers des initiatives qui se placent en dehors des Traités, marquant plutôt une préférence vers la solution confédérale. Tout indique que si l'on veut éviter à terme la dislocation - la Communauté ayant montré au cours de l'hiver 1973 que, dans son état actuel, elle est un vaisseau qui ne supporte pas bien la tempête - une nouvelle perspective politique doit être dégagée, et cela à bref délai.

Que l'on ne se méprenne cependant pas : la tentative - dramatiquement nécessaire - de relance politique revêt un caractère paradoxal.

Comment les Etats qui ont tendance à bloquer les processus décisionnels mis en place à l'intérieur de la Communauté pourraient brusquement connaître cette "mutation qualitative" que j'évoquais il y a quelques instants en citant le Président HALLSTEIN. A vrai dire, personne n'espère, ni ne croit qu'elle se produira dans les mois à venir. Il est certain, me semble-t-il, que la construction de l'Europe, ou en d'autres termes, la poursuite de l'intégration des économies et de la convergence des politiques économiques et financières, ainsi que la définition progressive d'un "modèle européen" de politique extérieure, comportera pendant longtemps les éléments parallèles de la fédéralisation et de la confédéralisation. La rigueur intellectuelle et la logique n'y trouveront sans doute pas toujours leur compte. Cette évolution me paraît être la plus plausible. Et finalement peut-être la seule qui ait une chance de conduire à la réalisation du dessein européen. Mais ne nous leurrions pas, les liens qui se tissent au plan de la coopération intergouvernementale, même sanctionnés par des rencontres périodiques de chefs d'Etat et de Gouvernement, ne sont pas un substitut au transfert de compétence que requiert la création

d'un véritable centre de décision communautaire.

Et pourtant cette mutation devra s'opérer. Mutation dans les politiques, mutation dans les comportements, mutation surtout dans les esprits.

Peut-être que les très graves problèmes économiques que j'ai mentionnés et les difficultés que nous connaissons offriront-ils le défi salutaire qui donnera aux Européens la force de définir leur identité. Puisse cette volonté s'affirmer chez nos Gouvernants, mais aussi à la base, chez les jeunes et surtout chez vous, qui souhaitez être les dirigeants de demain.

Alors nous pourrions taire notre anxiété et croire vraiment, comme l'exprimait Jules ROMAINS, que "cette Europe, dont les sots et les envieux annonçaient la décrépitude, pourrait vraiment défier le monde".