

LA RECIPROQUE DU PLAN MARSHALL

=====

**Baron Snoy et d'Oppuers
Ancien Ministre**

**Conférence donnée le 30 octobre 1973
à l'Institut Royal des Relations
Internationales.**

Walter Lippman écrivait en 1962: "Si la Communauté Economique Européenne devient un club fermé, restreint et exclusif, les Etats-Unis ne pourront plus gagner de quoi défendre cette Communauté et se verront dans l'obligation d'exiger que les frais de défense de l'Europe restreinte soient supportés par l'Europe restreinte elle-même" (1). Cet avertissement visait la négociation du Kennedy Round; il est certainement toujours valable pour le Nixon Round. Il était destiné à une certaine Europe franco-allemande qui est aujourd'hui révolue; il reste valable pour la Grande Europe du Traité de Bruxelles du 22 janvier 1972. L'unité du monde occidental n'est évidemment pas concevable si les Etats-Unis et l'Europe se posent en adversaires, en compétiteurs acharnés, fermés à la compréhension et au traitement de leurs problèmes mutuels. La rupture de cette unité poserait un problème d'existence; il convient donc d'analyser ses conditions et ses perspectives au moment où se posent les données caractéristiques qui déterminent l'allure des années 1980.

A vrai dire, l'immédiat après-guerre se caractérisait par une situation de déséquilibre fort différente. L'Europe exsangue et disloquée ne pouvait restaurer son économie et, partant, son état social que par une aide massive américaine. Il n'était question que du "dollar gap" européen. Les Américains y remédièrent par le Plan Marshall.

Aujourd'hui, le déséquilibre est inverse; il n'atteint en rien les caractéristiques dramatiques d'il y a vingt-cinq ans mais il est sérieux et inquiétant.

./.
(1) "L'Unité Occidentale et le Marché Commun".

Transformation des données économiques

La position relative de l'Europe et des Etats-Unis a subi depuis 20 ans une évolution profonde. En 1950, la part des Etats-Unis dans le Produit National Brut mondial était à peu près de 50% et celle de la C.E.E. de 11%. En 1970, la part des Etats-Unis n'était plus que de 30% (estimée à 27% en 1980) et celle de la C.E.E. à Six de 15%. Si l'on considère la C.E.E. élargie à Neuf, cette part dépasse 20%.

En 1950, les Etats-Unis produisaient 76% des automobiles construites dans le monde et 46% de la production d'acier. En 1970, ces chiffres étaient ramenés à 20% et 30%. Quant à la C.E.E., sa part dans la production d'automobiles s'est accrue de 14% à 24%, sa part dans la production d'acier est restée de 20%.

En laissant en dehors du calcul le commerce intra-communautaire, la C.E.E. a assuré en 1970 17% des exportations mondiales (22% pour la C.E.E. élargie) contre 16% pour les Etats-Unis. Quant aux réserves monétaires (or, DTS, réserves au FMI et réserves étrangères), la part des Etats-Unis est tombée de 49,8% en 1950 à un peu plus de 10% en août 1971, tandis que la part de la C.E.E. passait de 6% à 32,9% pendant la même période.

Cela veut dire, sans qu'il soit nécessaire d'aligner d'autres chiffres, que la prépondérance économique des Etats Unis a considérablement fléchi et que si leur prépondérance politique n'est pas modifiée, cela tient à l'incapacité européenne à s'intégrer sur le plan politique.

Par ailleurs, les intérêts économiques américains participent étroitement au développement européen. Au cours des années 1960, les investissements directs des Etats-Unis en Europe (sous forme d'usines et d'équipements) ont passé de 6,7 milliards de dollars en 1960 à 24,5 milliards de dollars en 1970, et ce ne sont

là que des données comptables vraisemblablement très inférieures à la valeur économique réelle.

Enfin, le rôle des sociétés transnationales dans la croissance et le développement économique s'est considérablement développé dans l'Occident et dans le monde et la majorité d'entr'elles ont leur base de départ aux Etats-Unis.

Les données fondamentales de l'équilibre relatif des économies américaine et européenne ont donc subi des transformations radicales en même temps que le réseau des intérêts mutuels se faisait de plus en plus étroit. *Interdépendance*

Changement de l'équilibre politique

A cette mutation profonde des données économiques du monde occidental vient s'ajouter maintenant une transformation non moins radicale de l'équilibre politique mondial. Au bipolarisme des relations de puissance Washington Moscou, qui a prévalu dans les années soixante, a succédé un équilibre multipolaire beaucoup plus complexe où le rôle de la Chine, celui du Japon et celui de l'Europe prennent un relief tout nouveau.

Il existe des courants d'opinion importants aux Etats Unis qui envisagent le désengagement de sa puissance dans le monde, notamment en Asie et en Europe, et les difficultés de la balance des paiements américaine ressenties récemment leur ont apporté de nouveaux arguments.

Face à ces données nouvelles, la politique russe n'est pas restée inactive. Non seulement elle a systématiquement renforcé ses alliances militaires avec les pays satellites et sa production d'armements, mais elle a singulièrement développé sa présence navale dans toutes les mers et organisé son influence politique dans tous les centres de conflits potentiels. Cet effort de caractère militaire a pesé sur son P.N.B. et provoqué le sacrifice des con-

sommateurs, ce qui doit entraîner un effort économique compensateur, appuyé en partie sur des importations massives.

La Chine, qui développe sa puissance économique et militaire, se trouve en opposition avec les intérêts soviétiques et a réussi à sortir d'une longue période d'isolement.

Le Japon, dont le P.N.B. a dépassé 6% du chiffre mondial et dont les réserves monétaires sont à plus de 11% du total mondial, s'est assuré un énorme accroissement de ses exportations dans le monde. Sa politique militaire est encore incertaine.

Le monde industrialisé tout entier, surtout les pays à régime libre, se trouvent confrontés à une situation inflatoire généralisée qu'aucun gouvernement n'a pu jusqu'à présent dominer.

La négociation nécessaire

Telle est la situation d'aujourd'hui. Elle postule un effort de réflexion et d'analyse. C'est à juste titre que les Etats-Unis ont invité leurs alliés occidentaux à une grande négociation où ces problèmes pourront être étudiés et résolus. La question qui se pose en premier lieu porte sur le caractère global ou partiel de la procédure de négociation. Ensuite, il est indispensable de fixer comment l'Europe négociera, c'est à-dire d'une seule voix ou à des niveaux nationaux. Enfin, il est utile de connaître les principaux sujets à friction où les intérêts des grands partenaires occidentaux sont divergents: ce sont la politique monétaire, la politique d'association, la politique agricole, la protectionnisme indirect, la politique de défense.

Caractère global ou partiel de la négociation occidentale

La position américaine postule une négociation globale et liée de toutes les questions qui intéressent les deux rives de

l'Atlantique. Elle est cohérente et logique. Le déséquilibre de la balance des paiements américaine et son caractère déficitaire ne sont pas attribuables à un élément isolé de l'ensemble; c'est un solde de la position globale. Il peut aussi bien venir des prestations militaires à l'O.T.A.N., de la politique d'aide et de développement, de la balance commerciale, de la balance des services, de la politique monétaire ou des mouvements de capitaux. Sans nier que ces problèmes sont normalement négociés dans des organisations distinctes - le G.A.T.T., le F.M.I., l'O.T.A.N. et l'O.C.D.E. - le gouvernement américain en fait un paquet global.

Les Européens manifestent une répugnance évidente à cette vision d'ensemble; ils plaident la nécessité du respect des compétences respectives des diverses instances internationales et l'opportunité de négociations techniques distinctes. Leur position n'est toutefois pas absolue parce que, notamment, ils insistent pour associer la négociation commerciale et la négociation monétaire, tout en retirant de la négociation commerciale leur politique agricole. Ils refusent toute allusion à la négociation de la politique de défense dans le même contexte.

Intellectuellement, cette tactique européenne n'est guère tenable et les met dans une position de faiblesse.

Comment l'Europe négociera

L'article 116 du Traité de Rome stipule:

" Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier
 " pour le marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à
 " partir de la fin de la période de transition, qu'une action com-
 " mune dans le cadre des organisations internationales de caractère
 " économique. A cet effet, la Commission soumet au Conseil, qui
 " statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la
 " portée et à la mise en oeuvre de cette action commune."

Ce texte est limpide. Il vise la négociation dans les institutions comme le G.A.T.T., le F.M.I., l'O.C.D.E. et les institutions à caractère économique de l'O.N.U.; il ne couvre pas les problèmes de défense ni les problèmes politiques.

Dans ce cadre, l'initiative appartient à la Commission et la décision au Conseil agissant à la majorité qualifiée sur la base des propositions de la Commission.

L'article 113 du Traité vise plus précisément la politique commerciale et la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux. Il prévoit que la Commission présente des recommandations au Conseil "qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires." Le paragraphe 3, alinéa 2, prévoit: "Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser." Le paragraphe 4 ajoute: " Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée." Ces textes ne laissent aucun doute quant au rôle central de la Commission, sur la base d'instructions arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée.

A ces impératifs du Traité s'ajoute l'expérience des négociations antérieures. Bien que les pouvoirs de la Commission étaient moins nets pendant la période de transition du Traité, la négociation du Kennedy Round pour l'Europe a été menée par M. Jean Rey, membre de la Commission, et cette unité de position a permis le succès de la négociation en même temps que le respect des intérêts de l'Europe. Par contre, d'autres expériences où les partenaires de la C.E.E. se sont présentés en ordre dispersé comme à l'UNCTAD et au Fonds Monétaire ont donné des résultats lamentables et pour l'Europe et pour le bon ordre des relations internationales.

Il importe donc que la grande négociation à venir soit menée par la Commission, seule porte-parole de la Communauté dans son ensemble, conformément aux directives arrêtées à la majorité dans le Conseil.

Malheureusement, les dispositions du Traité ne visent pas les problèmes de défense ni de politique extérieure. Sur ces terrains, seuls les Etats membres peuvent agir et, malgré les efforts de coordination menés par le Comité Davignon, le risque d'agir en ordre dispersé demeure très grand.

Les points chauds de la négociation

a) La politique monétaire

Les politiques monétaires sont aisément des instruments du protectionnisme. Les distorsions des échanges internationaux nées des manipulations monétaires dans les années trente ont été l'une des causes majeures de la dislocation du monde industriel avant la deuxième guerre mondiale et elles ont contribué à causer le conflit militaire. Les Alliés étaient si convaincus de cette vérité que, dans la Charte Atlantique et dans la conférence de Bretton Woods, ils ont voulu à tout prix asseoir les bases d'un ordre monétaire décisif au sein duquel pourraient s'épanouir la reconstruction du monde libre et sa prospérité. Ce qui a été réalisé dans le contexte de Bretton Woods au cours du dernier quart de siècle a constitué une démonstration éclatante de la justesse de leur vision.

Malheureusement, l'ordre monétaire international s'est effondré depuis 1970, non pas parce que les règles de Bretton Woods étaient mauvaises, mais parce que la malice des hommes et la faiblesse des princes ont rejeté leur observation. Nous sommes entrés dans une période de désordre monétaire dont les péripéties se précipitent et dont il y a lieu de craindre le pire.

Les Européens et les Américains qui lient ensemble la négociation monétaire et la négociation commerciale ont incontes-

tablement raison. Il est tout à fait inutile de démobiler les protections commerciales et tarifaires si le chaos monétaire continue. Ce serait peine perdue. Il faut rétablir l'ordre monétaire pour que les concessions commerciales aient un sens. Sur cette position de principe, je ne connais aucun désaccord.

Par contre, il y a des divergences fondamentales sur le diagnostic du désordre actuel et sur la thérapeutique à employer. Les Européens font grief aux Américains de leur politique d'inflation; elle a consisté, comme toujours, à utiliser plus de richesses que le pays n'en produisait, à hypothéquer l'avenir par des emprunts à court terme que l'on s'abstient de rembourser, à exploiter sans freins le rôle international du dollar et à favoriser la création d'un marché international de liquidités dont les mouvements brutaux peuvent annihiler toute résistance des autorités monétaires.

C'est à juste titre que les Européens dénoncent comme coupable la superbe négligence des autorités américaines en cette matière. Le mal est devenu si grave qu'il n'y a plus moyen d'y remédier sans austérité ni interventionnisme, et aucune de ces deux méthodes ne trouve une audience politique aux Etats Unis.

Les Américains refusent de rétablir la convertibilité du dollar, ce qui revient à émettre des chèques sans provision en obligeant les porteurs à consentir de nouveaux crédits de pure notoriété. Ils rejettent aussi le rétablissement d'un étalon international pour la mesure des monnaies qui échappe à l'autorité dominante de leur gouvernement. Ils trouvent impensable une discipline institutionnelle qui subordonne leur politique monétaire au Fonds Monétaire International ou à une autre institution internationale.

Cette position de caractère léonin est évidemment la traduction d'un pouvoir d'intervention dominant auquel nul dans le monde ne peut échapper et qui n'a pas de contrepois dans le monde libre.

La faiblesse des Européens et leur culpabilité résident dans leur dispersion et leur division, dans la lenteur avec laquelle ils construisent leur union monétaire et dans leur aveuglement en faveur de politiques nationales condamnées isolément à l'impuissance. Il faudrait beaucoup plus d'audace dans la solidarité, beaucoup plus de fermeté et de rigueur dans le transfert des pouvoirs du niveau national au niveau communautaire. Il devient de plus en plus difficile d'imaginer qu'un ordre monétaire mondial puisse être rétabli avant qu'un système monétaire européen soit véritablement en action.

C'est ainsi surtout que la clé de la négociation monétaire est du côté européen de l'Atlantique. Le jour où l'union monétaire européenne existera dans les faits, il sera facile de défendre les principes de parité fixe et de convertibilité illimitée qui sont si cohérents dans la position européenne et française notamment, mais qui n'ont pas de crédibilité aussi longtemps qu'il existe des monnaies dispersées en Europe. Alors aussi, la consolidation des balances dollars et le contrôle des mouvements de capitaux pourront être abordés avec une chance réelle de réussite et une possibilité de sortir de l'état d'impuissance actuelle qui caractérise les autorités monétaires.

b) La politique d'association

Le Professeur Mowat écrit dans son beau livre intitulé "Creating the European Community": "... the United States could not view with equanimity the creation of what amounted to a protected region covering the former EFTA countries and the Mediterranean, with extension into Africa making a nonsense of much of GATT's most favoured nation system." (p. 208). Cette position américaine est parfaitement compréhensible. La politique

douanière américaine, après avoir connu au début du siècle une interprétation conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée, a viré depuis les présidents Wilson et Roosevelt vers une interprétation large et inconditionnelle qui a beaucoup fait pour le développement des échanges internationaux et a été solennellement confirmée par la Charte de La Havane (1947) et les engagements du G.A.T.T.. Sans doute, à l'initiative du Benelux, y a-t-il un célèbre article XXIV du G.A.T.T. qui autorise, moyennant une procédure internationale, un régime de discrimination au bénéfice des Etats membres d'une union douanière ou d'une zone de libre échange. Sans doute, la finalité politique de la Communauté Economique Européenne justifiait-elle largement la tolérance des Etats Unis vis-à-vis de la discrimination inhérente à la création d'une puissante communauté européenne. Mais l'esprit de système avec lequel la Communauté a accordé le libre accès de son territoire douanier aux pays de l'EFTA, aux anciens pays dépendants de l'Europe et aux pays méditerranéens, a créé un malaise sérieux. Les Américains de l'époque de Truman, d'Eisenhower et de Kennedy acceptaient l'idée d'une discrimination commerciale susceptible de promouvoir la création d'un pouvoir politique européen, mais, sur ce terrain, rien n'est fait.

Résignés à subir la situation pour les pays membres de la Communauté, ils sont réticents en voyant des pays neutres - qui sont décidés à rejeter toute idée de fusion politique - entrer dans un système d'association qui met leurs marchandises en état d'infériorité. De même, en voyant la plus grande partie de l'Afrique, les pays méditerranéens et quelques territoires moins importants associés à la Communauté par des systèmes préférentiels, ils craignent que les principes du G.A.T.T. n'aient plus qu'une aire bien réduite pour leur application.

La manière laxiste dont on a interprété l'article XXIV du

G.A.T.T. est évidemment préoccupante. Les Européens ont beau répondre que pour l'Europe le statut d'association est nécessaire

pour éviter des distorsions internes à l'Europe qui créeraient inutilement des crises graves à certains pays géographiquement imbriqués dans les espaces du Marché Commun; ils ont beau insister sur le développement des échanges qui, dans le passé, n'a pas été apparemment affecté; ils ont beau souligner le caractère marginal des mouvements commerciaux des pays africains et méditerranéens. Il leur est difficile de contester que l'application des règles du G.A.T.T. a été fortement affectée par leur politique.

La question mérite d'être examinée objectivement et il est certain qu'il n'y a pas d'autres justifications à la politique européenne que la création d'une unité réelle et complète ou une politique d'aide effective aux pays moins développés de l'Afrique et de la Méditerranée. La charge de la preuve est demandée aux Européens.

c) La politique agricole commune

Il y a une controverse interne très aiguë au sujet de cette politique en Europe. Ce qui intéresse les Américains, c'est le protectionnisme extrême de la politique agricole européenne, à l'abri duquel des exportations ont été poussées vers les marchés mondiaux à des prix de dumping de loin inférieurs aux prix d'intervention des autorités européennes. Des cas précis ont été indiqués et les Européens n'ont pas pu les contester.

En ne tenant nul compte de l'aspect international des choses et d'un point de vue strictement "Finances publiques", il faut bien reconnaître que la politique agricole commune dépasse les bornes de la rationalité. En dehors du coût sociologique des prix agricoles, qui ont imposé à la collectivité européenne une charge colossale et combien inflatoire (payer la différence entre le prix

*Diffic. au
GATT*

européen et le prix mondial), cette politique d'intervention dévore 90% du budget communautaire: en 1973, plus de 4 milliards d'unités de compte. Les plus grandes sommes ont été consacrées à des achats de surplus qui ne cessaient de grandir et à leur destruction ou à leur revente sur le marché mondial dans des conditions qui brisaient le marché. Le cas des 200.000 tonnes de beurre vendues à la Russie soviétique en 1973 à un prix de 17 FB le kilo coûtera à lui seul 300 millions d'unités de compte, soit 15 milliards de FB, du budget de la Communauté Economique.

Faut-il rappeler que le fonds de soutien des marchés agricoles, qui dépensait 51,8 milliards de FB en 1967-68, a prévu un montant de 192,3 milliards de FB en 1973 et que, depuis lors, la Commission a demandé un crédit supplémentaire de 870 millions d'unités de compte, soit 43,5 milliards de FB ? Cela nous mène, pour 1973, à 235 milliards de FB pour le seul soutien des prix, alors que 16,2 milliards seulement sont prévus pour la réorientation, c'est-à-dire la recherche de solutions véritables et durables au problème social de l'agriculture. Il y a là une situation intolérable au plan de la rationalité et des cas innombrables de situations absurdes peuvent être cités. On ne les connaît qu'avec beaucoup de retard. Adrien Zeller, député du Haut-Rhin, en cite quelques exemples dans son excellent ouvrage intitulé "L'imbroglio agricole du Marché Commun" (Calmann-Lévy, 1970):

" Sur les 160.000 tonnes de beurre excédentaire de la campagne
 " 1967-68, ce qui représente 13% de la production européenne,
 " 30.000 tonnes ont été vendues à un prix réduit, moyennant une sub-
 " vention de 5,50 F par kilo; 90.000 tonnes ont été liquidées grâce
 " à une subvention de 6,50 F par kilo sur les marchés mondiaux,
 " 40.000 tonnes sont allées accroître les stocks, ce qui revient
 " par kilo de beurre et par an à 1 F. ..."

" En 1967, face à un excédent net de sucre qui atteignait
 " déjà 772.000 tonnes, soit 12% de la production communautaire,
 " 400.000 tonnes de sucre ont été dénaturées pour servir dans l'ali-
 " mentation animale et cela, moyennant une subvention de 0,70 F

" par kilo; 30.000 tonnes ont été livrées à l'industrie chimique
 " moyennant une subvention équivalente. Le reste est venu accroître
 " les stocks s'il n'a pas été liquidé sur le marché mondial grâce à
 " une subvention de 0,85 F par kilo. En 1969, malgré la sécheresse,
 " les excédents de sucre dépassent 1,1 million de tonnes ..."

Cette politique est pratiquée depuis 12 ans dans le Marché Commun. Elle n'a rien obtenu pour résoudre le problème social de l'entreprise familiale; elle a prodigieusement enrichi, aux dépens de la collectivité, les entreprises agricoles de dimensions industrielles qui ont des prix de revient de loin inférieurs à la moyenne. La population active agricole n'a cessé de se réduire alors que les crédits budgétaires pour la politique agricole n'ont cessé d'augmenter et le malaise social auquel il fallait porter remède ne s'est pas atténué.

En dehors de toute négociation internationale, il serait simplement raisonnable de procéder à une révision déchirante de la politique agricole commune, de s'occuper du sort individuel des familles et des hommes concernés, plutôt que d'écraser le corps social par un jeu automatique d'interventions qui ont acquis des dimensions inhumaines.

Aussi faut-il trouver absurde la position d'un pays qui entend faire de la sacralisation de la politique agricole commune un préalable à la négociation mondiale. Il faut aussi regarder comme timorées les propositions de la Commission européenne, annoncées par le récent discours de M. Lardinois, pour remédier au désordre. Il est vrai que les statistiques mondiales actuellement connues tendent à laisser prévoir certaines situations de pénurie qui modifieraient l'aspect des choses. Cela est probable pour les céréales et, dans une certaine mesure, pour le sucre mais malheureusement pas pour le secteur laitier qui cause l'hémorragie financière la plus grave.

d) Le protectionnisme indirect

Le protectionnisme commercial s'exprime non seulement dans des politiques tarifaires et monétaires et dans des restrictions quantitative à l'importation et à l'exportation, mais il dispose en outre d'une panoplie quasi illimitée de mesures administratives de nature à rendre la concurrence internationale imparfaite. A titre d'exemple, on peut citer les méthodes d'estimation de l'assiette taxable des marchandises (American Selling Price), les mécanismes imposés aux autorités publiques pour leurs achats et leurs contrats (Buy American Act), les règles d'attribution des subsides, les réglementations qualitatives en matière d'alimentation ou de santé publique, les réglementations de normalisation, etc... Dans toute la mesure où l'on démobilise internationalement les protections tarifaires et quantitatives, le protectionnisme indirect voit son importance grandir; il peut en fait annihiler les concessions commerciales les plus importantes.

Il est donc tout à fait rationnel que, dans une négociation importante comme le Nixon Round, on aborde l'ensemble des règlements où se réfugie le protectionnisme indirect. Les Européens qui le demandent sont logiques et, bien qu'ils soient loin d'avoir une conscience pure en ces matières, ils ont à l'égard des partenaires américains des griefs sérieux.

e) La politique de défense

Les pays démocratiques considèrent facilement que leur effort de défense est une charge excessive. Plus on s'éloigne des souvenirs des dernières guerres, plus on est tenté de relâcher l'effort, et les pays de l'Alliance Atlantique des deux côtés de l'Océan ont besoin de beaucoup de lucidité et de beaucoup de courage pour éviter l'érosion de leur effort militaire. Ils sont

même tentés d'accentuer leur relâchement à la faveur d'une politique de détente, si adroitement éclairée par leurs adversaires qu'ils en oublient l'existence, à 300 km d'ici, d'une frontière hermétique marquée par un rideau de fer et par un million et demi de soldats l'arme au pied.

Dans un exposé fait au Comité des Affaires étrangères de la Chambre américaine le 11 juillet dernier, l'Amiral Thomas Moorer, président des Chefs d'Etat-Major, énumérait de la manière suivante les forces du Pacte de Varsovie disponibles pour une attaque surprise

plus de 550 MR/IRBMS (Medium Range and Intermediary Range
Balistic Missile)

environ 500 bombardiers moyens

et un nombre important de SLBMS (Submarine Launched Balistic
Missile)

En cas de mobilisation, une capacité de:

140 divisions

30.000 chars

12.000 engins d'artillerie

5.000 avions de combat

une flotte de 160 navires de surface et 200 sous-marins.

La plus grande partie de ces forces terrestres et aériennes sont déployées face à l'Europe Centrale. Les forces navales sont disponibles pour une attaque dans la Mer Noire et la Mer Baltique ainsi que pour couper les lignes de communication dans l'Atlantique Nord et passer à l'offensive contre la 6ème Flotte américaine et les autres forces navales de l'O.T.A.N. en Méditerranée.

Ces données de fait sont désagréables à considérer et si les démocraties occidentales se résignent à un effort de défense minimum, du moins y a-t-il dans tous les pays de l'Alliance Atlantique une aigre contestation sur le partage du fardeau militaire entre les Alliés.

./.

Les difficultés de la balance des paiements des Etats-Unis ont apporté des arguments nouveaux à une bonne partie de l'opinion américaine et des milieux influents poussent à la réduction de l'effort militaire et au retrait des divisions déployées en Europe. Le Président Nixon et les principaux dirigeants politiques des Etats Unis résistent fermement à ces tendances dangereuses mais ils demandent aux Alliés européens, dont la vigueur économique et la prospérité ne sont pas contestables, de les aider à résoudre leurs difficultés. Les Européens, malgré l'extrême proximité du danger à l'Est, parviennent malaisément de leur côté à faire accepter un grand effort militaire et n'accueillent pas volontiers l'idée d'un accroissement de leurs charges militaires.

L'impact de la présence militaire américaine en Europe sur les finances des Etats-Unis est double; il y a, d'une part, la sortie de devises entraînée par la présence de 300.000 hommes de troupes en Europe avec les services d'entretien et d'intendance correspondants; il y a, d'autre part, l'accroissement du coût budgétaire pour le Ministère de la Défense du fait de l'éloignement de ces corps de troupe de la métropole. Des estimations ont été faites pour les deux postes. Il s'agirait, d'une part, d'un volet budgétaire de 400 à 500 millions de dollars et, d'autre part, d'un volet économique arbitré par solde à 1,5 milliard de dollars. L'ordre de grandeur de ces chiffres est tel qu'il paraît absurde de penser qu'une solution ne peut pas être trouvée, quand on se souvient que, pour la seule politique agricole, la Communauté européenne dépense annuellement plus de 4 milliards d'unités de compte, soit 5,5 milliards de dollars.

Les instruments techniques utilisables pour résoudre le problème budgétaire comportent la prise en charge éventuelle par l'Europe de certaines dépenses liées au stationnement des troupes en Europe (construction et entretien d'installations, utilisation

de la main d'oeuvre locale, etc...) et actuellement inscrites au budget américain, ou une légère modification de la clef de répartition des dépenses communes de l'O.T.A.N..

Le problème de balance des paiements peut être résolu en s'inspirant de l'accord bilatéral existant entre l'Allemagne et les Etats-Unis et comportant, notamment, l'acquisition de matériel américain, la souscription de bons du Trésor américain, des crédits réciproques, etc... Il y a certainement moyen de trouver entre Alliés des compromis objectifs et sur les chiffres et sur une technique acceptable de part et d'autre. Il faut en cette matière favoriser l'adoption d'un accord multilatéral engageant la responsabilité collective des pays de l'Alliance, durable et d'application automatique sur la base des variations de critère admis. Il faut qu'un tel accord puisse jouer en sens inverse le jour où la situation se renverserait et où il y aurait éventuellement en Europe un nouveau "dollar gap".

Sur le plan économique et le plan budgétaire, la question du partage équitable du fardeau de la défense est beaucoup plus simple que sur le plan politique. Il faudra certes beaucoup de courage et d'habileté pour amener les parlements concernés à consentir les dépenses militaires nécessaires et la répartition des charges que la solidarité postule, mais il serait absurde de mettre en danger l'appareil de défense qui restera un minimum indispensable à notre sécurité aussi longtemps que le rideau de fer subsistera.

Le rôle du Japon

Le Dr. Kissinger a lancé au printemps l'idée d'une nouvelle charte atlantique. Cette idée est considérée comme incomplète par le Professeur Brzezinski qui est son homologue du parti démocrate. Dans un article de "Foreign Affairs" de juillet dernier,

ce dernier insiste sur la nécessité d'une coopération trilatérale Etats-Unis - Japon - Europe et il précise: "In any case, Japan " must be included in any new initiative from the very start, and " not "ultimately". Il existe de sérieuses raisons d'accepter ce point de vue. Le dynamisme économique du Japon, son rôle financier, sa politique monétaire constituent des éléments d'une importance considérable dans l'évolution du monde industriel et des transactions internationales. Il s'agit d'un facteur si important qu'il est impossible de le laisser à l'écart d'une solution d'ensemble.

La réciprocité du Plan Marshall

En 1947, la dislocation économique de l'Europe était totale; son déséquilibre de balance des paiements écrasant. Sous l'impulsion du Secrétaire d'Etat Marshall, les Etats-Unis prélevèrent sur leurs ressources budgétaires, en 4 années, environ 16 milliards de dollars pour les mettre à la disposition de l'Europe en vue du rétablissement de son économie et de sa balance des paiements. Mais le Plan Marshall était beaucoup plus qu'un simple transfert budgétaire: il partait d'une vision globale de la restauration de l'Europe et des relations du monde atlantique; en dehors du redressement des balances des paiements, il visait l'ensemble des relations commerciales et financières, l'ensemble des investissements, la libération des échanges et des paiements, le retour à l'ordre monétaire et la finalité politique de tout cela.

L'Histoire a enregistré le prodigieux succès de ce Plan qui fut la base même de la prospérité actuelle de l'Europe. Mais il le fut parce que les sommes remises aux Européens ne l'étaient pas inconditionnellement. Les Américains exigeaient à juste titre, pour la disposition de ces crédits, que les Européens organisent entre eux une coopération étroite et constructive suivant des formules qu'ils agréaient. Les crédits prenaient la forme de dons

(grants) ou de prêts (loans) et des fonds de contrepartie étaient inscrits dans la Dette Publique des pays bénéficiaires en monnaie nationale non transférable et utilisable de commun accord entre les Etats Unis et le pays bénéficiaire. Cette gestion commune a eu des résultats heureux.

Aujourd'hui, le système monétaire et commercial du monde a été ébranlé par l'inflation et par la défaillance du dollar. L'intérêt pressant de tous les pays du monde impose une politique commune de lutte contre l'inflation et de rétablissement de la balance des paiements américaine. Les hésitations et les rivalités qui dispersent l'effort de l'Occident n'ont pas permis, depuis trois ans, de porter remède à une crise dangereuse.

Il faudrait s'inspirer d'une vision prophétique semblable à celle du Général Marshall pour conjurer les périls qui nous menacent. Seule une vision semblable venant de l'ensemble de l'Europe peut permettre le succès de l'immense négociation que nous avons évoquée. Mais cette vision suppose des conditions nécessaires.

La première nécessité est l'unité de l'Europe et son efficacité; la deuxième est l'acceptation par les Etats-Unis d'une discipline commune organisant le retour à l'équilibre comme ce fut le cas dans le cadre du Plan Marshall et de l'O.E.C.E.; la troisième est la pleine participation du Japon et du Canada à l'effort entamé en commun.

Les modalités techniques d'un Plan Marshall réciproque ne sont pas difficiles à imaginer. S'il existe un véritable Fonds Européen de Coopération Monétaire, disposant d'une proportion importante des réserves des Banques Centrales et susceptible par ses compensations multilatérales d'atténuer les chocs des positions nationales, il y aura assez de ressources pour consolider les dettes extérieures à court terme des Etats-Unis. Cette consolidation suppose des engagements précis des Trésors publics européens envers

leur Banque Centrale et le Fonds Européen; elle suppose aussi que les Etats-Unis acceptent un plan d'assainissement de leur situation inflatoire, mis au point en commun et surveillé dans son exécution de la même manière que sous le régime du Plan Marshall. La contribution du Japon et celle du Canada doivent être proportionnées à leur importance dans les ressources du monde et dans les transactions internationales. L'utilisation ultérieure des dettes consolidées des Etats-Unis peut utilement s'inspirer de l'expérience des fonds de contrepartie du Plan Marshall et l'on peut imaginer l'alimentation d'investissements directs ou d'investissements de portefeuille par cette voie d'une manière ordonnée et cohérente.

Mais un grand dessein de ce genre suppose la solution constructive des problèmes qui divisent aujourd'hui l'Occident et dont j'ai esquissé tout à l'heure les principales données. La négociation est ouverte et elle n'a pas atteint un niveau d'inspiration et de souffle créateur.

L'Europe a une initiative à prendre; elle doit pour cela être intégrée, elle doit parler d'une seule voix. Tous les éléments d'une action décisive pour l'avenir sont disponibles. Il y manque toujours la volonté politique de créer un véritable pouvoir européen, distinct des Etats-Nations. Sans cette pierre angulaire, la négociation va s'ensabler.

Qui peut voir assez haut et assez large sans se hisser au niveau européen, au-delà des intérêts nationaux immédiats ? Qui peut honnêtement parler au nom de l'Europe sans risque de désaveu ?

J'exprime cette question sans amertume malgré les déceptions du passé et tant de sommets aux fruits secs. Il faut cependant toujours avertir ceux qui ont la responsabilité du pouvoir. Tout est possible, mais il faut le vouloir et en accepter les conséquences.

Si, comme je le pense, les circonstances actuelles peuvent mettre en jeu le sort du monde libre et menacer son avenir, il vaut la peine de prendre en mains l'évolution de la grande négociation qui est ouverte. Seule l'Europe peut le faire mais cela suppose son existence et sa force autant que sa vision créatrice et sa générosité. Le point faible du monde libre, c'est essentiellement l'absence d'un pouvoir européen.
