

Note de Georges Berthoin à Jean Rey (Bruxelles, 27 octobre 1967)

Légende: Le 27 octobre 1967, soit un mois avant le second veto français à l'ouverture de négociations pour l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, Georges Berthoin, haut-représentant adjoint de la Commission européenne à Londres, adresse à Jean Rey, président de la Commission, une note dans laquelle il détaille notamment la position du gouvernement travailliste en matière de politique monétaire.

Source: Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Edoardo Martino, EM. EM 169.

Copyright: (c) Archives Historiques de l'Union européenne-Florence

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/note_de_georges_berthoin_a_jean_rey_bruelles_27_octobre_1967-fr-c7dfceff-a4ef-463c-8999-092788497015.html

Date de dernière mise à jour: 13/09/2013

Note de Georges Berthoin à Jean Rey (Bruxelles, 27 octobre 1967)

GB-KA/chk n°41-67 Le 27 octobre 1967

Rapport N1 712

objet : La position du gouvernement travailliste après la réunion de Luxembourg

La réaction principale constatée en Grande-Bretagne après la réunion du Conseil des Ministres de la Communauté Européenne est la déception et la frustration. On se rend compte que les négociations ne pourront commencer et être conduites à leur succès qu'après des délais beaucoup plus longs que ceux auxquels on avait pensé ou dont on avait parlé abondamment dans diverses déclarations publiques et que, de plus, les conditions d'entrée seraient beaucoup plus draconiennes qu'on ne l'envisageait à l'origine.

La position française qui selon certaines interprétations mettrait comme conditions à l'ouverture de négociations l'équilibre des paiements et la transformation du sterling en une devise nationale, est généralement considérée comme constituant en fait un veto par rappel indéfini. Une boutade que la Délégation a entendue ces jours-ci illustre fort bien cet état d'esprit:

"We don't take no for an answer. "There is no no. So, there is no answer, and there is no answer, so there is no no."

Le gouvernement travailliste semble prêt à ouvrir des pourparlers sur le rôle international du sterling, mais ceci seulement dans le cadre des négociations qui pourraient s'ouvrir avec la Communauté. Mais il semble impossible, dans l'état actuel des choses en Grande-Bretagne, d'abandonner la fonction du sterling comme monnaie de réserve par une action unilatérale, même si M. Wilson voulait personnellement l'envisager. Cela, en effet, signifierait un remboursement allant jusqu'à 2.360 millions (voir page 9 du Rapport de la Délégation n°684 du 24.1.67) puisque le gouvernement travailliste n'a pas à sa disposition les ressources qui permettent de couvrir une telle opération: celles-ci devraient être empruntées à l'étranger et il semble que, dans les circonstances présentes, il serait très difficile de la faire sans une active coopération de la part des Six. En dehors d'un emprunt international à long terme, il ne paraît pas possible au gouvernement travailliste d'obtenir les fonds nécessaires. La seule possibilité qui pourrait éventuellement exister serait d'adopter le plan qui est pour l'instant seulement préconisé par l'extrême gauche du parti: l'essentiel en serait de nationaliser ou de confisquer toutes les valeurs étrangères détenues par des sujets britanniques (estimées à environ 4.000.000.000 de livres), mais, bien évidemment, la mise en œuvre de ce plan créerait des difficultés nationales et internationales d'une nature telle que les chances de le voir adopté par le Gouvernement (même comme mesure extrême) semblent pour l'instant pratiquement nulles.

Le gouvernement travailliste sera donc vraisemblablement obligé à nouveau d'envisager certaines alternatives à la politique qu'il soutient actuellement. La presse de ces deux derniers jours s'en est fait timidement l'écho.

1. – Une zone de libre échange incluant les Etats-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne et certains pays-membres de l'E.F.T.A., voire même l'Australie et la Nouvelle-Zélande (une sorte de Plan Javits). Cette solution ne semble pas viable à la plupart des observateurs britanniques. La situation dominante des Etats-Unis à l'intérieur de cette zone de libre échange risquerait de porter atteinte à l'indépendance économique et politique de la Grande-Bretagne bien plus gravement que toute intégration dans un système continental européen. Pour d'autres, elle ferait courir à la Grande-Bretagne le risque d'être réduite au statut d'un simple Etat nord-américain. Par ailleurs, les préoccupations du Gouvernement américain avec la guerre du Viêt-Nam, les prochaines élections présidentielles en 1968, les tendances protectionnistes ou isolationnistes que l'on constate dans le Congrès, ne semblent pas fournir le meilleur contexte pour la discussion et l'approbation d'une telle zone de libre échange.

2. – M. Wilson pourrait être tenté de mettre fin à la tentative actuelle de faire partie des Communautés Européennes au moment qu'il jugerait le meilleur, ce qui lui fournirait ainsi l'occasion de faire porter sur les Six ou sur l'un ou sur plusieurs d'entre-eux la responsabilité non seulement de l'échec de la demande

britannique, mais aussi de celle des mesures exceptionnelles qu'il serait obligé de prendre pour résoudre les problèmes économiques et monétaires de son pays. Ce qu'on connaît des habitudes tactiques du Premier Ministre britannique, dans les problèmes intérieurs comme dans les problèmes extérieurs, (épreuve de force avec les syndicats, façon de traiter l'Opposition conservatrice, question de la Rhodésie, etc...) doit mener les observateurs à envisager également cette possibilité, d'autant plus que, dans l'opinion publique, un ressentiment de plus en plus grand à l'égard du Gouvernement français en particulier, et, dans une certaine mesure, à l'égard de du Gouvernement allemand jugé trop peu vigoureux quant aux pressions que l'on espérait lui voir exercer sur le Général de Gaulle, commence à se manifester.

Le Premier Ministre pourrait habilement, et sans risquer de compromettre l'avenir, utiliser les tendances xénophobes d'un large secteur du public britannique pour faire revivre (il l'a déjà essayé sans succès cinq ou six fois) l'esprit de Dunkerque, ce qui lui permettrait alors, en utilisant un sentiment d'urgence nationale, de devenir (et cela serait sa dernière chance) LE Premier Ministre qui aurait réussi à rompre le cercle vicieux de la politique de relance et d'arrêt (stop-go) de l'économie et se trouverait ainsi placé dans une bonne position pour demander et obtenir un renouvellement de son mandat électoral. Accessoirement ainsi, il pourrait, dans de meilleures circonstances et partant peut-être même d'une position de force, réussir à ré-ouvrir des négociations avec les Communautés Européennes.

Rompre le cercle vicieux dans lequel se trouvent placées l'économie et les finances de ce pays depuis des décades présupposerait une expansion économique à un taux comparable à celui des autres pays industriels sans risquer de difficultés dans la balance des paiements et, par voie de conséquence, une autre crise du sterling. En dehors des cercles gouvernementaux, on peut considérer qu'il y a un accord à peu près général pour penser que la situation actuelle de la balance des paiements et le niveau des réserves monétaires disponibles ne permettent pas, pour l'instant, de pratiquer une politique de réflation sans envisager en même temps de limiter les importations ou de stimuler les exportations par quelques mesures supplémentaires.

L'une d'elles pourrait être la dévaluation, mais on doit pour l'instant penser que le Premier Ministre essaiera, autant qu'il le pourra, d'éviter d'utiliser ce moyen. Celle-ci serait la seconde dévaluation opérée depuis la guerre par un gouvernement travailliste et elle pourrait également avoir des effets sur les avoirs des pays sous-développés à Londres. (Il ne fait pas oublier qu'une partie très importante du groupe parlementaire travailliste est sensible aux réactions de ces pays). De plus, après deux victoires électorales, en automne 64 et au printemps 66, M. Wilson a délibérément laissé passer deux occasions relativement favorables pour dévaluer. Au contraire, il a fait du maintien de l'actuel taux de change du sterling l'un des points essentiels de sa politique. Il a demandé à la nation, et en particulier à la classe ouvrière, d'accepter une série de mesures impopulaires pour défendre la livre. Une dévaluation, après trois années de politique de déflation, avec blocage des salaires et pour l'instant un taux relativement élevé de chômage, amènerait M. Wilson à reconnaître plus ou moins directement que les restrictions et les sacrifices qu'il a demandés au pays ont été largement acceptés en vain. Il faudrait une situation politique très différente pour qu'il puisse, sans de très graves dangers, envisager de prendre une telle mesure.

Une autre possibilité qui pourrait protéger la balance des paiements contre les effets d'une politique de réflation serait l'introduction de restrictions quantitatives ou de quotas d'importation. Le Premier Ministre est considéré comme étant personnellement contre les quotas d'importation. L'introduction de restrictions quantitatives créerait des troubles considérables à l'intérieur de la zone de libre échange. Le Gouvernement britannique a en effet promis de la façon la plus solennelle à ses partenaires des Sept qu'il ne remplacerait pas la fameuse surcharge de 15, puis de 10%, par des quotas d'importation. De plus, une telle politique risquerait de décourager la bonne volonté dont, dans ces circonstances, le Gouvernement britannique aurait grandement besoin de leur part. Il risquerait de se trouver dans une situation quelque peu paradoxale après que l'Ambassadeur britannique à Washington ait adressé une note de protestation contre les tendances exprimées par certains Sénateurs américains qui proposeraient des mesures de restrictions quantitatives pour protéger des secteurs importants de l'industrie américaine. Une telle politique paraîtrait difficile pour ces raisons internationales, mais il ne faut pas sous-estimer le fait qu'une partie non négligeable du Gouvernement, soit pour des raisons doctrinales, soit pour des raisons de nécessité, serait disposée à recommander ce genre de mesure.

Des subventions à l'exportation seraient contraires aux règles de l'E.F.T.A., à celles du G.A.T.T. et vraisemblablement l'adoption d'une politique de ce genre pourrait conduire à une résistances considérable de la part des principales nations commerçantes du monde.

Considérant donc que les possibilités auxquelles on paraît songer dans certains milieux ne pourraient pas être envisagés sérieusement sans créer de troubles graves dans la situation intérieure et extérieure de ce pays, il semble que M. Wilson aura peut-être tendance à essayer de ne pas trop dramatiser les difficultés qu'il rencontre dans sa politique actuelle, notamment, il peut résister aux pressions de l'opinion publique et de l'opinion parlementaire (ce qui n'est pas encore démontré):il essaiera peut-être de tempérer les réactions de son gouvernement contre la France, ou contre l'Allemagne. Ainsi, pourrait-il éviter d'être emporté trop loin par des réactions anti-continetales, anti-françaises ou anti-allemandes, qui pourraient se manifester dans ce pays. Il pourrait alors garder ouvertes toutes les possibilités de rétablir les ponts entre les pays membres de la zone de libre échange et les Communautés Européennes.

Si cette analyse est exacte, on peut prévoir que la réaction la plus probable du Gouvernement travailliste devant les résultats de la première et de la future réunion du Conseil des Ministres des Communautés sera de continuer la politique actuelle. Bien que les possibilités de succès paraissent pour le moment assez minces et dépendent finalement plus d'un hasard ou d'un accident que d'autre choses, les risques qui découleraient des autres possibilités analysées plus haut laissent finalement dans les circonstances actuelles peu de choix à M. Wilson.

Toujours sous la réserve qu'il puisse résister aux pressions d'une opinion lassée ou impatiente, le Premier Ministre dispose encore de suffisamment de temps. Les prochaines élections générales doivent avoir lieu au plus tard en mars 1971. Le premier Ministre voudra certainement éviter d'arriver jusqu'au terme normal de l'actuel Parlement. Des élections pourraient donc avoir lieu au printemps ou à l'automne de 1970, ce qui obligerait le Gouvernement à se placer en position favorable pour une compétition électorale au cours de 1969. sur la base de ce calendrier, M.Wilson dispose d'une bonne année et demi.

Le mieux serait peut-être pour lui d'essayer de maintenir la situation économique et monétaire actuelle aussi longtemps que possible, afin de laisser éventuellement aux mesures de réorganisation qu'il a annoncées et dont Lord Chalfont a parlé à plusieurs reprises le soin de produire leurs résultats qui, s'ils ne devaient pas être très spectaculaires, seraient suffisants pour permettre au Premier Ministre, en année préélectorale, d'introduire plus de vigueur dans la demande.

Cette politique le place dans une position très vulnérable, dans la dépendance d'évènements internes ou externes qui pourraient déséquilibrer gravement la balance des paiements (une autre crise comme celle du Moyen-Orient risquerait d'être ressentie de façon très sérieuse par ce pays – la fermeture du Canal de Suez coûte 20 millions de livres par mois à l'Angleterre – des difficultés sociales comme celles dont ce pays le théâtre). Dans ce cas, le Chancelier de l'Echiquier devrait recourir aux régulateurs que le Parlement l'autorise à utiliser (modification de la Purchase Tax jusqu'à 10%, manipulation du crédit pour les achats à tempérament.)

Les évènements extérieurs échappent au Gouvernement britannique, mais, sur le plan intérieur, il faut s'attendre à voir le Gouvernement se battre par tous les moyens pour éviter que l'agitation sociale se développe. C'est en prévision de cela que, peut-être avec une pointe d'exagération, le Premier Ministre et le Ministre du Travail présente la grève des dockers de Liverpool et de Londres comme la manifestation d'un complot communiste. Des rumeurs ont même circulé ces jours-ci à Londres sur le fait qu'en cas de grève illégale prolongée, le Gouvernement n'hésiterait pas à utiliser l'armée. On n'en est pas encore à cette extrémité, mais la circulation de ces rumeurs, comme la dénonciation d'un complot communiste, constituent des éléments qui peuvent former le cadre dans lequel une action décisive du Gouvernement pourrait être tentée.

La Délégation insiste sur le fait que les choses n'en sont pas encore arrivées là, mais elle croit utile d'en faire mention car cela montre de toute évidence que le Gouvernement a bien compris qu'il ne pouvait pas laisser se développer une situation de grande vulnérabilité. S'il ne se bat pas sur ce front, il risque d'être en

très mauvaise posture pour faire face tant aux difficultés structurelles que l'on connaît, qu'aux contre-coups d'évènements qui troubleraient l'équilibre actuel du commerce international.

La question d'un accord d'association entre le Royaume-Uni et les Communautés Européennes ne paraît pas acceptée pour l'instant, ni être acceptable pour le gouvernement britannique. La Délégation avait en son temps signalé (voir rapport n°390 du 3.3.67) que cette formule paraissait à la plupart des éléments responsables comme exclue, mais dans ce même rapport, elle avait indiqué que vers la fin de l'année en cours ou le début de l'année prochaine en cas de difficultés cette suggestion pourrait réapparaître.

En fait, c'est la solution qu'un journal comme le « Guardian » paraît préconiser et, tant du côté travailliste que du côté conservateur, certains reparlent à nouveau de cette formule comme pouvant constituer l'élément d'une alternative véritable à la pleine participation. Cependant, aucun de ceux qui envisagent cette politique ne seraient prêts à la soutenir, ou même à la considérer, si l'association devait être autre chose qu'un premier pas vers l'entrée automatique dans les Communautés comme membre à part entière. En fait, ceci serait un expédient provisoire, ou mieux un aménagement institutionnalisé qui permettrait de parvenir exactement au point où M. Wilson cherche à se rendre directement. On ne doit pas totalement exclure, en dépit de ce qui est dit officiellement, que le Gouvernement travailliste accepte finalement d'étudier l'offre qui a paru lui venir de Paris à diverses reprises et tout récemment par la voix du Ministre français des Finances, M. Debré. Mais cela ne pourra avoir lieu que dans la mesure où il sera absolument clair qu'il n'existe plus d'autre possibilité d'entrée immédiate dans les Communautés. Cela ne modifierait en rien la liste des problèmes signalés dans le Rapport de la Commission, mais pourrait simplement changer le cadre dans lequel une solution leur serait apportée.

La politique d'association semble néanmoins devoir rencontrer très peu de chances à Londres où on ne peut dire que des encouragements très fermes soient venus du côté du Gouvernement français. Les observateurs à Londres pensent notamment que la conception française de l'association ne comprend pas cet élément d'automatisme qui est essentiel pour les Britanniques. De plus, il serait particulièrement difficile pour M. Wilson de faire accepter et par son parti et par l'opinion publique, un statut de membre associé, sans avoir la moindre possibilité d'avoir sur la politique de la Communauté une influence et une importance à la mesure de ce que les Britanniques veulent pour leur pays.

Il est difficile en ce moment de dégager de la multitude des évènements qui se précipitent, des réactions rationnelles ou émotionnelles qui se manifestent, des conclusions claires. Ce pays traverse l'une des crises les plus graves de son histoire. Au cœur des difficultés auxquelles il doit faire face se trouve le problème économique et financier. Beaucoup caressaient l'espoir qu'il pourrait trouver sa solution par l'entrée dans les Communautés Européennes. Le fait que ce que l'on espérait quérir risque de devenir un élément préalable à l'entrée effective, ou même à l'ouverture de négociations, ajoute aux cercles vicieux dans lesquels se trouve enfermé ce pays, un autre particulièrement dangereux.

Les Anglais sont en train d'apprendre par expérience que, si la tête d'un Empire mondial pouvait se permettre de pratiquer la politique du « wait and see », une nation brutalement réduite à ses dimensions européennes doit se décider et choisir lorsqu'il est temps, ou lorsque l'occasion lui en est offerte. Et c'est cette occasion là que le Gouvernement britannique recherche aujourd'hui, parce que de toutes les politiques qu'il pourrait suivre celle-ci reste la plus prometteuse, doit-il payer pour y parvenir un prix très élevé. Or ce prix, par delà les déclarations publiques, il est prêt à le payer. Ce qui fait dire à certains, ici à Londres, que pour la première fois depuis longtemps l'Angleterre est amenée à réagir comme un pays européen.

Georges Berthoin