

Discours prononcé par M. Greenwald, Chef de la mission américaine auprès des Communautés européennes, devant l'American and Common Market Club (Bruxelles, 20 février 1973)

Les crises économiques et les gros titres des dix-huit derniers mois auraient dû nous amener au point où les grandes puissances industrialisées sont prêtes à reconstruire leur système commercial et monétaire en fonction d'une situation nouvelle, mais d'intérêts communs inchangés.

Dans les premières années de l'après-guerre, les objectifs communs ont été clairement énoncés et incarnés dans des accords et des institutions. Mais ils reflétaient inévitablement la situation économique et les rapports du moment. Tout le monde reconnaît maintenant, du moins sur le plan intellectuel, que les choses ont changé, notamment en ce qui concerne les Etats-Unis et le dollar. Les événements survenus depuis le mois d'août 1971 l'ont prouvé d'une manière éclatante.

En revanche, nos buts communs n'ont pas changé : tout au plus les a-t-on parfois perdus de vue dans les péripéties et les querelles de la vie quotidienne. Ce qu'il faut, semble-t-il, c'est examiner les grands problèmes qui se posent actuellement entre les Etats-Unis et la C.E.E. dans le contexte des réalités présentes et de nos objectifs communs toujours valables. C'est ce que je me propose de tenter aujourd'hui.

Avant d'aborder les aspects économiques des relations entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, je voudrais dire quelques mots de nos intérêts politiques généraux. La base de tout progrès économique et social est un monde stable et pacifique qui, à son tour, doit reposer sur une sécurité inébranlable. Tels sont les éléments évidents des rapports atlantiques étroits que traduit le maintien du rôle central de l'O.T.A.N. Qu'il s'agisse de l'entreprise délicate que constitue la « gestion de la détente » ou de la coopération plus traditionnelle dans les domaines militaire et politique, il est impossible de dissocier la sécurité de l'économie.

Cette corrélation nécessaire n'est que trop apparente aux yeux du peuple américain et du Congrès. Elle paraît être tout aussi bien reconnue par les dirigeants européens. Il manque néanmoins un élément capital : l'accord sur un dialogue entre les Etats-Unis et l'Europe tenant compte de tous les aspects de nos relations. D'une façon ou d'une autre, il faut trouver un moyen permettant, dès avant que l'Europe soit pleinement unifiée, d'examiner ensemble toute la gamme de nos politiques, qu'il s'agisse de politique proprement dite, de sécurité ou d'économie. Que nous ne parvenions pas à traiter efficacement un élément de cet ensemble, et tout le reste en souffrira inévitablement.

De même, nous devons considérer nos relations « globalement » au sens géographique du terme. Il n'est pas possible, par exemple, de parler des échanges entre les Etats-Unis et la C.E.E. indépendamment du commerce entre le Japon et chacun d'entre nous. Un monde multilatéral et interdépendant est, en fait, la fameuse « boule de cire » et c'est ensemble que les Etats-Unis et l'Europe doivent l'envisager comme tel.

Je pense que ces considérations ont joué un rôle important dans l'appui que nous ne cessons d'apporter à l'intégration de l'Europe. Comme l'a dit le Président Nixon : « C'est, et cela a toujours été, ma conviction la plus profonde, que le progrès vers une Europe unifiée renforce la paix, la sécurité et la prospérité du monde ».

Ainsi, bien que nos intérêts communs dans le domaine politique et dans celui de la sécurité soient anciens et puissent se définir facilement, la difficulté est d'en tenir compte d'une manière plus précise lorsqu'on dresse le bilan de l'ensemble de nos relations dans la situation actuelle.

Dans le domaine économique, les problèmes consistent autant, pour nous, à déterminer clairement l'intérêt commun qu'à en traiter, d'une manière cohérente, les aspects corrélatifs. Nous aurons avant tout pour tâche, dans les mois et les années à venir, de mener à bien la réorganisation des relations commerciales et monétaires.

Il me semble que notre principal objectif de l'après-guerre est toujours valable : établir et maintenir un

système d'échanges et de paiements ouvert, stable et efficace.

Comme dans la période d'après-guerre, le problème central est celui du dollar. La seule différence, c'est qu'il résulte, cette fois-ci, d'un grave déficit de la balance des paiements américaine. Aujourd'hui comme hier, la solution réside dans un ajustement efficace de la balance des paiements, les pays créditeurs, comme les pays déficitaires, prenant les mesures appropriées. La crise la plus récente — qui a trouvé une solution heureuse, sans aucune friction, grâce à une initiative américaine — a dû démontrer clairement que seule une inversion de la position américaine pouvait répondre à l'intérêt bien compris de chacun et permettre d'éviter les crises périodiques. Les Etats-Unis ont adopté les mesures intérieures classiques et ont agi sur le taux de change, mais rien ne prouve encore que cela ait eu une influence sur la balance des paiements. L'analyse de nos comptes extérieurs incite à penser que des améliorations ne paraissent probables, sous la forme actuelle, que dans quelques secteurs. A moins que les habitudes de vacances changent du tout au tout, le tourisme continuera probablement de se traduire par un important déficit. Les gains en devises dans le secteur des services, notamment sous la forme de redevances et de dividendes, paraissent avoir des perspectives brillantes ; c'est pourquoi il est si important pour nous de continuer à avoir accès à l'investissement direct. Les investissements et les questions connexes doivent être inclus dans les négociations globales. En ce qui concerne notre compte commercial, l'accélération de ce qu'on appelle le « cycle de la durée du produit » ne nous a laissé un avantage relatif que dans les secteurs de très haute technologie et en agriculture.

A moins qu'une libéralisation puisse être réalisée dans ces secteurs, les prochaines négociations ne seront pas fructueuses, en ce qui concerne non seulement les seuls intérêts des Etats-Unis, mais aussi l'élaboration d'un système économique mondial plus stable.

Les moyens d'agir directement sur la balance commerciale, si cela s'avérait nécessaire pour la balance des paiements, seront probablement fournis par le nouveau projet de loi sur le commerce. D'autres pays déficitaires ont adopté des mesures commerciales de ce genre qui sont autorisées par le GATT et le F.M.I.

Une proposition spécifique concernant un processus d'ajustement plus efficace a constitué la pièce maîtresse du discours du secrétaire au trésor, M. Shultz, l'automne dernier. Cette suggestion, ainsi que les idées émises sur la flexibilité des taux de change, le rôle des D.T.S., etc., font actuellement l'objet d'une étude au Comité des Vingt. La crise la plus récente a mis en relief la nécessité d'insister sur l'urgence des négociations sur la réforme monétaire.

La corrélation entre les échanges et la monnaie apparaît très nettement en ce qui concerne l'application — bénéfique ou néfaste — de mesures commerciales dans le processus d'ajustement de la balance des paiements. Toutefois, un progrès continu vers la libéralisation des échanges constitue aussi un élément essentiel dans l'élaboration d'un système économique viable. Les Etats-Unis et la C.E.E. doivent tous deux s'engager dans une autre série de négociations commerciales. La première mesure prise pour faire face à cet engagement a été l'annonce faite, la semaine dernière, par le secrétaire au trésor, M. Shultz, que le Président avait décidé de demander au Congrès les pouvoirs lui permettant d'entamer des négociations commerciales.

En matière de droits de douane, il s'agissait de pouvoirs étendus permettant de les réduire sur une base de réciprocité. Des pouvoirs similaires seraient proposés en vue d'une libéralisation dans le domaine non tarifaire, compte tenu de la nature diverse et très particulière des obstacles non tarifaires.

Outre ces pouvoirs de procéder à des concessions réciproques au cours de négociations commerciales globales, la législation prévue comprendra des mesures destinées à protéger l'industrie nationale. Les lois antérieures et les accords internationaux comportent des clauses analogues, mais la législation prévue sera une mise à jour tenant compte des résultats acquis grâce aux mesures précédentes et de l'évolution récente des échanges internationaux. D'autres dispositions seront également modifiées dans les lois en vigueur et des mesures relatives à la balance des paiements seront ajoutées.

La législation prévue ne recevra sa forme définitive qu'après des consultations approfondies avec les parties intéressées. Les entretiens avec la C.E.E. ont commencé la semaine dernière par la visite à Washington de Sir Christopher Soames. D'autres consultations sont prévues dans le proche avenir dans le contexte de nos

rencontres bilatérales régulières.

La décision de proposer une nouvelle législation commerciale va relancer un débat bien connu aux Etats-Unis. Le sentiment protectionniste, qui reste fort, va susciter des flots de rhétorique. L'Europe peut nous aider en évitant de réagir trop vivement. Elle peut apporter également une contribution constructive en agissant dans les domaines qui feront l'objet de nos préoccupations pendant la période précédant la négociation : en ce qui concerne la politique commerciale en général, en poursuivant les idées émises à la fin de l'année et tendant à sortir du système des « préférences inverses » ; en ce qui concerne l'agriculture, en réagissant positivement à l'action des Etats-Unis tendant à la suppression des subventions à l'exportation dans les échanges agricoles, ce qui serait extrêmement opportun. On pourrait envisager entre nous un accord par lequel nous conviendrions de ne pas rétablir ces subventions. Pour prouver la volonté d'agir efficacement dans le secteur des obstacles non tarifaires, on pourrait parvenir, au cours des prochains mois, à un accord sur le code autonome relatif aux normes de produits qui a déjà fait l'objet de nombreux travaux au GATT. Enfin, l'attention se concentrera aux Etats-Unis sur les négociations liées à l'élargissement de la Communauté et à ses accords avec les pays européens qui n'en sont pas membres. Ces négociations doivent s'ouvrir le mois prochain. Pour qu'elles aboutissent avant les négociations multilatérales de l'automne, il sera essentiel, non pas que l'on fasse preuve d'un juridisme étroit, mais que l'on considère les réalités des problèmes commerciaux.

L'élément le plus important sera, de part et d'autre, le dynamisme des politiques : beaucoup de choses sont en jeu. Le secrétaire au trésor, M. Shultz, l'a clairement indiqué dans sa déclaration de la semaine dernière : « Nous ne devons pas courir ce risque — de repli sur nous-mêmes — car ce serait nous engager sur la voie de la récrimination internationale, de l'isolement et de l'autarcie. »

En ce qui concerne les relations avec le Japon, l'objectif commun paraît également clair. Les Etats-Unis et la C.E.E. ont tous deux un intérêt primordial, sur le plan politique et économique, à ce que les Japonais participent pleinement au nouveau système.

Les événements de la semaine dernière montrent l'étroitesse et l'importance des liens qui unissent une économie japonaise florissante à l'Amérique et à l'Europe industrielles. La concurrence japonaise tend à susciter une réaction de crainte et un certain nombre d'accords spéciaux de sauvegarde ont été conclus. Cependant, la seule solution raisonnable est une approche multilatérale, s'inspirant peut-être des grandes lignes suggérées par le rapport du Groupe Rey.

En attendant, il s'agit pour nous, dans l'immédiat, de corriger le déséquilibre fondamental créé en grande partie par les excédents massifs et persistants de la balance commerciale du Japon. A plus long terme, il est de l'intérêt du Japon, comme de ses partenaires commerciaux, d'ouvrir son vaste marché sur la même base que les autres pays industrialisés.

Les Etats-Unis et la Communauté européenne s'inspirent d'une même notion fondamentale, notre responsabilité commune concernant l'aide aux pays en voie de développement.

Nous avons acquis une vaste et précieuse expérience dans ce domaine depuis la guerre. Nous avons coordonné nos stratégies en matière d'aide et de développement au sein de la Banque mondiale, du Comité d'assistance au développement de l'O.C.D.E. et, avec les pays moins développés, au sein de la C.N.U.C.E.D. et d'autres institutions des Nations Unies et organismes régionaux. Nous nous penchons maintenant avec plus d'attention sur les problèmes posés par l'accroissement de la dette, où il est essentiel d'avoir une politique commune entre pays donateurs et donataires.

Compte tenu de ce passé et de nos objectifs communs, il est regrettable que nous paraissions avoir des positions divergentes sur la question des accords commerciaux préférentiels en tant que partie intégrante des relations de la C.E.E. avec les pays moins développés. J'ai personnellement consacré beaucoup de temps et d'efforts, au cours des sessions de la C.N.U.C.E.D., à l'élaboration d'une déclaration d'intention commune, à savoir que le meilleur cadre, pour les relations commerciales entre pays industrialisés et pays en voie de développement, est un système de préférences tarifaires généralisées dans lequel tous les pays industrialisés

traitent de la même manière tous les pays en voie de développement. Une telle approche permettrait d'éviter certaines de nos erreurs passées. Nous admettons que, pour des raisons historiques, l'élimination progressive des anciens accords puisse demander du temps, mais l'important serait que nous nous acheminions, les uns et les autres, vers un même objectif internationalement convenu. Je pense aussi que les accords préférentiels spéciaux pourraient être modifiés plus facilement dans le contexte d'une politique communautaire globale d'aide et d'assistance technique aux pays en voie de développement. La multiplication constante des accords spéciaux, y compris les « préférences inverses », donne aux observateurs américains l'impression de blocs commerciaux exclusifs au sein desquels des concessions commerciales et un accès préférentiel sont accordés par le partenaire le plus pauvre au partenaire le plus riche.

Il existe un certain nombre de domaines où il est de notre intérêt commun de résoudre les problèmes particuliers qui se posent à toutes les économies industrielles, par exemple, l'environnement, la technologie, la recherche et le développement, l'enseignement, la santé, mais l'énergie paraît être celui qui requiert les mesures les plus urgentes. L'Europe connaît depuis longtemps la situation dont les Etats-Unis ne font que commencer à faire l'expérience : la dépendance à l'égard de sources d'énergie étrangères, notamment, le pétrole brut. La demande d'énergie, sous toutes ses formes, est en augmentation, et cela ne fait aucun doute pour personne. Dans une telle situation, nous avons tous intérêt, étant donné nos ressources limitées, à rechercher des accords, des programmes et des politiques de coopération destinés à préserver les ressources, à mettre au point des sources d'énergie de rechange et à éviter une concurrence ruineuse.

Nous avons entamé un dialogue utile sur les questions énergétiques avec la Communauté, tant sur le plan bilatéral qu'à l'O.C.D.E. Nous nous félicitons de ce que le communiqué de la conférence au sommet ait indiqué que la Commission définirait une politique énergétique commune. Le Président Nixon adressera bientôt au Congrès un message sur l'énergie et nous espérons que nous pourrions alors voir ensemble où peuvent conduire des efforts de coopération, voire même des programmes communs de recherche et de développement, et, gardant à l'esprit le précédent de la Communauté du Charbon et de l'Acier, aller jusqu'à proposer la création d'une communauté de l'énergie par les grands pays consommateurs.

Mon dernier exemple de communauté d'intérêts concerne les relations économiques avec l'Est. En attendant l'application des règles normales d'échange et de la convertibilité des monnaies, les relations économiques Est-Ouest vont devoir s'insérer dans un cadre spécial. Dans ces conditions, une consultation étroite est importante. Une surenchère en matière de crédits n'est certainement dans l'intérêt de personne et, puisque nous envisageons la possibilité de programmes extrêmement vastes d'exploitation de matières premières, nous souhaiterons certainement savoir d'où viennent les fonds et comment ils seront remboursés.

Permettez-moi de conclure aujourd'hui en affirmant qu'à Washington, nous désirons vivement des relations de travail plus étroites et une recherche en commun de solutions à nos problèmes. Si nous gardons, de part et d'autre, à l'esprit les intérêts, les buts et les objectifs généraux qui nous sont communs, la solution des problèmes particuliers et l'heureux aboutissement des négociations s'en trouveront peut-être facilités. Le discours fait, la semaine dernière, par M. Ortoli, Président de la Commission de la C.E.E., est des plus encourageants : l'élargissement, a-t-il déclaré, confère à la définition et à la conduite des relations extérieures de la Communauté une dimension économique et politique nouvelle. Cela survient, a-t-il ajouté, en un moment où les données des relations politiques et économiques internationales se modifient profondément. Reconnaître ces changements est une première nécessité. Répondre au stimulant qu'ils constituent est la raison même du dialogue constructif auquel nous entendons prendre part.

Source : Ambassade des Etats-Unis, Paris, *Wireless File*, n° 34, 21 février 1973 (Traduction U.E.O.).