

"Souvenirs de négociation", dans Revue du Marché commun (janvier 1967)

Légende: En janvier 1967, le diplomate français Jacques Donnedieu de Vabres, ancien secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCICEE), rappelle les enjeux de la relance européenne et décrit le déroulement des négociations de Val Duchesse.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Janvier 1967, n° 98. Paris: Éditions techniques et économiques. "Souvenirs de négociation", auteur:Donnedieu de Vabres, Jacques , p. 118-126.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/souvenirs_de_negociation_dans_revue_du_marche_commun_janvier_1967-fr-5c8e0517-69fe-47ad-8515-d57785dafa7d.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Souvenirs de négociations

par Jacques Donnedieu de Vabres

Ancien secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

La négociation des traités de Rome, c'est d'abord quelques hauts lieux, et d'autres moins élevés; des acteurs d'origine diverse, politiques, financiers, économistes, ingénieurs, diplomates, pris dans une foule de confidents, de truchements, de figurants et d'interprètes; un monde de monologues, de dialogues, de scènes complexes ou confuses : en bref tous les éléments d'un vaste et long spectacle, mélangé de passion et de patience, de science et de cirque.

Le décor change selon les scènes, et la troupe apparaît successivement, plus ou moins complète, dans diverses cités de la vieille Europe : après un prologue manqué à Rome, Messine est le vrai lever de rideau; Bruxelles, Luxembourg, Noordwijk, Bonn, Strasbourg, Venise, Paris, Genève, fournissent tour à tour leurs palais et leurs hôtels, jusqu'aux grandes scènes finales du Capitole.

Bruxelles accueille, pendant des heures particulièrement longues, des troupes de plus en plus nombreuses. D'abord admises au ministère des Affaires étrangères, elles sont installées ensuite rue Belliard, puis envoyées en banlieue, au-delà d'Auderghem, à Val Duchesse, avec son lac retournant au marais, ses frondaisons presque sauvages, sa vieille église désertée et fermée. Des réceptions diverses accompagnent les négociations. Le Roi, le gouvernement belge, le Gaulois, Bois-Seigneur-Isaac reçoivent tour à tour les tenants des grands premiers rôles. Les autres artistes se répandent dans une capitale prospère et hospitalière, autour de la Grand-Place ou avenue Louise, rue du Pépin ou place du Marché-aux-Poissons : ils goûtent les huîtres de Zélande, les choux, les frites, les chicons et les gueuses, regardent les Flamandes tricoter dans les vitrines, découvrent la Nouvelle Équipe, nouent intrigues et mariages, ou se perdent dans l'immense foire de l'Exposition universelle.

Il n'y a ni dimanche ni nuit pour les négociateurs, tant sont multiples les questions, divers leurs aspects, après les controverses. La lutte est parfois aussi ardente à l'intérieur des délégations nationales qu'entre elles, et il arrive que le spectacle de ces dissensions soit donné en public. Les Français mènent un combat à double front, à Bruxelles contre les excès du dogmatisme libéral, à Paris contre le maintien de traditions protectionnistes. Les Allemands oscillent, entre les intérêts généraux de l'économie de marché, la volonté d'intégration politique, les secteurs protégés de leurs transports et de leur agriculture. Les Hollandais et les belges se débattent entre la logique d'un marché global et les exigences propres d'une économie spécialisée. Les italiens appuient les uns et les autres tour à tour, selon la nature de leurs problèmes propres et pour obtenir le plus d'aide possible à leur développement industriel.

Sauf pour un petit nombre d'esprits d'une lucidité exceptionnelle - desquels il ne me souvient pas tellement que je fusse - le succès politique et pratique du Marché commun en France n'était guère prévisible en 1955.

Certes, la situation financière était à l'époque relativement favorable : deux milliards de dollars de réserve permettaient d'envisager sérieusement un effort raisonnable de libération des échanges, au moins dans le cadre européen. Mais les bases de cette amélioration étaient précaires. Elle procédait en partie des diverses formes de l'aide américaine, infrastructure, contrats off-shore, aide OTAN, aide à l'Indochine, dont les paiements effectifs se poursuivirent bien après les accords de Genève. Et les niveaux comparés des prix français et des prix étrangers pouvaient légitimement susciter des inquiétudes quant aux effets sur la balance commerciale et sur le taux d'activité intérieure d'une compétition internationale ouverte.

Économiquement difficile, la conjoncture était politiquement trouble.

Entre le 14 juin 1955, date de la déclaration de Messine - origine de la négociation qui conduit au traité de Rome - et le premier janvier 1959, date d'application effective de ses premières dispositions de fond, la France a connu six présidents du Conseil ou Premier ministre, cinq ministres des Finances, quatre ministres des Affaires étrangères, deux dévaluations, une dissolution par le gouvernement et une séparation anticipée

de l'Assemblée nationale, l'opération de Suez, une crise constitutionnelle et un référendum, des mutations multiples, dont une très large, du personnel gouvernemental.

Faut-il dire que si ce traité a pu être négocié, voté et appliqué au cours d'une période aussi agitée par les hommes très différents qui ont eu à se pencher sur lui tour à tour, c'est parce qu'il correspondait en France à une volonté claire et certaine de l'opinion, dans ses formes d'expression habituelles ?

L'inverse paraît vrai.

Le thème du Marché commun à six s'est heurté aux oppositions et coalitions déjà provoquées par la CED, aux traditions protectionnistes de l'industrie et des syndicats, mises en éveil et en garde par la CECA, à la situation dramatique, en 1956 et en 1957, de la balance des paiements française, aggravée par la guerre d'Algérie et par la fin de l'aide américaine, à l'opposition idéologique entre planification nationale de l'économie et libéralisation du commerce extérieur, à la contradiction interne entre la nécessité, pour conduire un marché européen cohérent, de le faire sans les anglais, au moins en première étape, et l'impossibilité à long terme de le faire sans eux.

Sans doute convient-il encore d'ajouter à ces problèmes la difficulté centrale de la position française - associant d'une part l'idée qu'une fusion des marchés nationaux implique l'élaboration d'une politique commune, notamment dans les domaines social, agricole, monétaire et dans celui des relations avec les pays tiers - et d'autre part une certaine réserve à l'égard de la constitution d'autorités internationales ou supranationales, seule à même pourtant de conduire une telle politique.

Il semble que la réussite de cette négociation, en dépit de tant d'écueils, puisse s'expliquer par la coïncidence de hasards heureux, de méthodes efficaces, et de quelques évidences, finalement reconnues grâce à ces méthodes.

Il y a eu d'abord des hasards heureux, et l'on ne saurait surestimer leur importance.

Peut-être le premier d'entre eux est-il la portée prise par la conférence de Messine, réunion des ministres des Six, destinée à nommer le successeur de M. Monnet à la présidence de la Haute Autorité, et devenue conférence de la relance européenne.

Nul doute que la campagne électorale italienne, alors en pleine ardeur, et singulièrement la candidature en Sicile de M. Martino, ministre des Affaires étrangères, n'aient joué un rôle dans cet élargissement, et donné un moyen d'expression aux hommes politiques européens, tel M. Spaak, qui souhaitaient, après l'échec de la CED, transposer sur un terrain nouveau l'œuvre de construction européenne.

Le second de ces hasards relève de la politique intérieure française : la formation du gouvernement Guy Mollet, au lendemain des élections de 1956, a permis de consolider ou de reconstituer sur sa gauche la majorité favorable à l'unification de l'Europe. La décision prise par ce gouvernement de poursuivre la négociation sur la base du rapport Spaak et de la mener à terme sous quelques conditions raisonnables, acceptables pour les partenaires, a souligné la réapparition de cette majorité. La crise de Suez a en outre renforcé en France et en Europe le sens de la solidarité européenne, face aux transformations du tiers monde et à l'action, en l'occurrence, concordante, sinon délibérément accordée, des États-Unis et de l'URSS.

Hasard encore, ou chance très mince, à la hâte saisie par le gouvernement Bourges-Maunoury, la possibilité en juillet 1957, à quelques mois à peine après la signature, de mettre à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le débat de ratification. Deux semaines après, il eût été trop tard : la situation financière de nouveau aggravée et le rapide échec de la dévaluation de 1957 eussent constitué sans nul doute des obstacles insurmontables à la formation d'une majorité.

Hasard heureux encore, le fait qu'après avoir été négocié et ratifié sous la IV^e République, le Marché commun ait pu être appliqué par la V^e, non pas seulement parce qu'il y a là une continuité qui vaut d'être relevée — et que symbolise la double présence du président Pinay à Messine en 1955 comme ministre des Affaires étrangères - à Paris en 1958-1959 comme ministre des Finances - mais aussi parce que s'il est

douteux que les diplomates de la V^e République eussent conçu et négocié, le Marché commun tel qu'ils l'ont trouvé en vigueur, il ne l'est pas moins que les grands argentiers de la IV^e eussent été à même d'en faire une application aussi exacte, rapide et brillante (pie celle qui s'insère dans la politique de redressement financier de 1959).

Ces coïncidences opportunes eussent pourtant été sans nul effet si des méthodes efficaces n'avaient permis en temps utile de les exploiter.

Ces méthodes ont consisté surtout à compléter les rites traditionnels des négociations d'abord par *un effort international de réflexion en commun, et ensuite par une large participation des administrations nationales* et de l'opinion publique aux négociations elles-mêmes.

A la suite de la déclaration de Messine, les six gouvernements chargent un comité, présidé par M. Spaak, d'élaborer un rapport sur les divers aspects de l'intégration européenne évoqués dans cette déclaration : les travaux de ce comité révèlent un caractère particulièrement constructif en ce qui concerne les affaires atomiques et le Marché commun, et il est intéressant de rappeler pourquoi sur ce second point.

La raison principale paraît être qu'ils ont été dominés par le souci de, dépasser, dans un esprit d'objectivité européenne, l'opposition des points de vue nationaux immédiats et de définir en commun, grâce à une vue prise à long terme, le problème spécifique du marché européen.

Naturellement, la défense des intérêts nationaux a été présente à chaque instant de cette recherche; mais la méthode suivie n'a pas consisté à négocier directement ces intérêts les uns contre les autres, mais à les confronter avec les exigences et les possibilités d'un marché homogène, équilibré et global, défini comme tel et posé comme objectif; et la discussion a porté d'une part sur les caractères de ce marché et de ses modèles possibles, et d'autre part sur les conditions du passage de la situation présente au modèle retenu.

Si cette méthode a pu être appliquée d'une, manière efficace, c'est à cause de l'expérience qu'avait déjà donnée, dans la discussion de leurs affaires communes, aux six gouvernements et à certains de leurs agents, l'application du traité CECA. L'administration de Luxembourg a prêté d'ailleurs son concours à ces travaux, dans lesquels M. Uri, directeur des affaires économiques à Luxembourg, a joué un rôle important, parallèlement aux membres de la délégation française, dirigée par MM. Gaillard et Clappier.

Bien sûr, une telle méthode comportait un effort énorme d'imagination et d'abstraction : elle ne pouvait aboutir que par une distinction judicieuse et résolue du principal et de l'accessoire, par une concentration sur l'essentiel de l'effort constructif, par une limitation des discussions à un nombre restreint de participants ; il n'est pas surprenant dans ces circonstances que la partie Marché commun du rapport Spaak ait été vivement critiquée en France lors de sa publication, et pas seulement par les adversaires de l'intégration européenne, malgré le rôle considérable joué dans son élaboration par les représentants français.

Il n'est pas non plus sans intérêt aujourd'hui de relire ce rapport. Un examen honnête montre qu'à l'exception des questions d'outre-mer, il pose la quasi-totalité des problèmes rencontrés dans la négociation et dans l'application du traité et définit les grandes lignes des solutions possibles qu'ils comportent : telle l'ouverture d'un opéra annonce parfois les thèmes que les actes développeront tour à tour.

De même, d'ailleurs, que la perfection de l'ouverture ne prive pas les actes de leur caractère dramatique, le Marché commun a failli à plusieurs reprises échouer avant sa signature ou se rompre depuis elle. Beaucoup de facteurs ont sans nul doute contribué à résoudre ces crises. Par sa logique inexorable comme par sa lucidité prospective, le rapport Spaak est sûrement l'un d'entre eux.

Lorsqu'après le rapport Spaak, les Six décident de passer à la négociation et à la rédaction du traité, les réactions mêmes suscitées par ce rapport conduisent le gouvernement français, pour assurer l'approbation parlementaire, à associer le plus largement possible à la négociation les forces vives de l'économie et du pays, à les informer exactement de ses étapes et de ses résultats, à expliquer complètement ceux-ci à l'opinion.

A la phase aristocratique et confidentielle du rapport Spaak succède celle de la démocratie dans la négociation.

Cette méthode nouvelle revêtit des aspects multiples : citons notamment la participation directe aux travaux de Bruxelles des fonctionnaires responsables en France de toutes les branches de l'économie; la création auprès du président du Conseil du comité Verret, chargé de préparer et de suivre toutes les étapes des discussions; enfin de multiples conférences et réunions d'informations tenues à l'intention des syndicats patronaux et ouvriers, des parlementaires, de la presse, de l'opinion publique.

Il est impossible de résumer en quelques lignes les innombrables discussions suscitées par cette procédure, en France ou au niveau international. Nos partenaires ont parfois été surpris par les problèmes que nous leur soumettions, et il leur est arrivé de douter de la volonté française d'aboutir à un résultat quelconque. La traduction de ces problèmes en termes d'économie de marché, intelligibles pour eux, n'était pas toujours aisée. L'insertion des questions propres à chaque secteur dans le schéma global du Marché commun supposait une sorte de transposition systématique, une clef de maniement difficile, d'une valeur initiatique, un langage nouveau, non sans quelque ésotérisme, et les négociateurs pouvaient de temps à autre se demander s'ils n'étaient pas en proie à une sorte de délire qui, pour logique qu'il fût en lui-même, ne les isolait pas moins. La négociation a revêtu par moments le caractère d'une mêlée confuse, déprimante pour les plus passionnés, exténuante pour les moins sportifs. Plus encore que dans la première phase, elle s'est éloignée de la diplomatie connue. Pourtant, elle a été dominée, du point de vue français, par deux impératifs clairs, que le gouvernement de M. Guy Mollet a fait respecter avec rigueur : ne négliger aucun problème important, que cette importance soit pratique ou psychologique; rechercher dans un esprit réaliste, des solutions satisfaisantes pour nous et acceptables par les autres. C'est la clarté de cette position qui a permis le succès final, déterminé par l'audace précise de M. Christian Pineau, la chaleur rayonnante de M. Maurice Faure, l'expérience internationale, l'autorité et la flamme de M. Marjolin.

Je n'évoquerai de cette phase que trois visages, aujourd'hui disparus, qui restent présents à mon esprit.

D'abord Alexandre Verret. Chargé par M. Guy Mollet de présider les discussions fixant les instructions de la délégation française, il leur a consacré toute son intelligence et tout son cœur. Avec autant de bonhomie que de lucidité, de sens politique que d'expérience administrative, de patience que d'autorité, mêlant vousoiement et tutoiement selon interlocuteurs ou interventions, organisant et concluant le dialogue entre hauts fonctionnaires, gens de cabinet et militants de niveaux divers, il a su ne jamais laisser nos représentants sans orientation, ni sans liberté. Il a contribué largement à cette conversion intellectuelle que le Marché commun imposait en profondeur à l'administration française.

J'ai eu plusieurs fois la compagnie de Jean Valabrègue à Bruxelles et ai pu apprécier, avec sa compétence d'économiste et d'ingénieur, la passion qu'il apportait à toutes choses, et singulièrement à celles de son métier. Il tenait le rapport Spaak pour une dangereuse chimère : sa loyauté, sa droiture n'en étaient pas moins totales; ses conseils, aussi précis qu'utiles dans leur véhémence. Je mesure le drame qu'a dû constituer pour lui rengagement de son pays dans une voie qui n'était pas à ses yeux la bonne, il fut de ceux pour lesquels l'intérêt national est une passion personnelle, et qui sont la noblesse de la fonction publique.

Esprit délicat et lettré, chef de cabinet de M. Maurice Faure, Jean Mille fut quelque temps le seul diplomate à participer à une négociation décourageante par sa technicité et son aridité. Son discernement, son calme, sa douceur, avaient, à Bruxelles, une force persuasive plus grande que bien des arguments ou bien des discours. Comme beaucoup d'autres, il s'est pris au jeu du Marché commun, et il en est devenu un apôtre en France, préparant les exposés de M. Maurice Faure, ou en faisant lui-même dans d'innombrables cénacles et réunions.

Cette large association des forces vives et de l'opinion à la négociation n'a pas, au demeurant, fait obstacle à ce que les problèmes politiques essentiels soient réglés par des conférences intergouvernementales soigneusement préparées et concentrées sur ces seuls problèmes.

Ces conférences ont réuni, selon les cas, ministres spécialisés, secrétaires d'État ou ministres des Affaires étrangères, chefs de gouvernement. Leur mission politique de négociation s'est alors pleinement accomplie. Leur travail a été facilité par les cadres, méthodes et traditions de discussion et l'organisation commune préexistante entre les six pays.

Il est assez remarquable à cet égard que les institutions de la Communauté économique européenne, telles qu'elles sont décrites dans le traité, et surtout telles qu'elles fonctionnent pratiquement, ressemblent, avec les développements nécessaires, aux procédures mêmes de négociation qui ont conduit au traité.

Certes, les discussions sur les intentions et sur leur mise en œuvre, ont été vives, approfondies, passionnées : il y a un écart certain entre celles de la CECA et celles de la CEE, comme entre la conception du rôle de la Commission européenne dans le rapport Spaak et dans le texte du traité de Rome; et il n'est pas inexact, en un sens, de dire que les autorités et services communs ont moins de pouvoirs et de missions propres dans ce dernier que dans le traité de Paris.

Mais l'essentiel de l'œuvre réalisée paraît résider, plutôt que dans les compromis laborieusement négociés sur le rôle respectif du Conseil des ministres et de la Commission et sur la place donnée à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple dans les délibérations du Conseil, dans la consécration et dans la généralisation d'une certaine manière pour les six gouvernements et leurs administrations de se comporter les uns à l'égard des autres, et à l'égard des organes communs, qu'il s'agisse des procédés d'information mutuelle et d'étude, des méthodes de discussion et de compromis, ou des critères de décision.

C'est parce qu'il existait déjà une expérience de ce mode de conduite, des habitudes acquises de confrontation, des équipes préparées à ces méthodes, que la forme d'organisation internationale inscrite dans le traité n'a pu être sérieusement tenue pour chimérique, ni condamnée comme incompatible avec une défense raisonnable des intérêts nationaux, et que les premiers travaux de l'administration commune ont vite témoigné d'un esprit réaliste et pratique.

En outre, le caractère global des objectifs économiques du traité et le caractère irréversible de l'évolution qu'il impose ont donné leur pleine valeur à ces études communes, que d'autres organisations internationales savent également poursuivre, mais sans jusqu'à présent en voir les conclusions s'inscrire aussi résolument et aussi largement dans la réalité.

On peut dire que si l'entrée en vigueur du Marché commun a coïncidé avec une transformation profonde de la politique économique et financière française, elle n'a été, en vérité, du point de vue international, qu'une étape logique dans l'évolution amorcée dès 1948 avec la création du Conseil de l'Europe et de l'OECE et poursuivie avec la CECA, évolution dans laquelle le gouvernement français a tenu un rôle de premier plan. Et l'intérêt porté par nos partenaires au Marché commun procédait, autant que de considérations de politique commerciale, du souci que cette évolution se poursuive, que la France y conserve un rôle d'animateur et, à cette fin, qu'elle accorde sa politique économique et financière aux échéances et aux objectifs inéluctables de l'unification européenne.

Le succès de la Communauté économique européenne paraît s'expliquer enfin parce qu'elle s'est trouvée au point de rencontre de trois idées justes, qui sont, comme telles, des idées-forces : nécessité d'abord, pour rendre possibles à l'entreprise et au contrôle de l'économie les *dimensions nouvelles* qu'imposent le progrès technique et sa cadence, d'ouvrir les uns et aux autres les marchés nationaux de l'Europe continentale - nécessité ensuite, pour assurer l'équilibre et l'expansion d'un marché commun, de le soumettre à une *politique économique commune* - enfin, et par-delà les oscillations de la conjoncture politique, *solidarité européenne*, fondée sur la géographie, l'histoire et la culture.

Ces trois idées sont si évidentes et constituent des lieux tellement communs que la question est peut-être aujourd'hui de savoir pourquoi il a été si long et si compliqué de les faire prévaloir et de les mettre en œuvre en les associant.

Était-ce à cause d'une contrariété réelle entre des intérêts économiques, industriels ou agricoles, et la formule

d'un marché ouvert ? Bien sûr, des réticences et oppositions se sont manifestées dans tous les pays, en même temps que des encouragements. Mais qui donc était capable d'établir pour son activité des projections à 12 ou 15 ans d'échéance et de faire à ce terme un calcul réel de sa position dans un marché en pleine expansion, transformé par l'effet combiné de son ouverture et du progrès technique ?

Lorsqu'en 1951, M. René Mayer, alors ministre des Finances, défendait à la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le marché commun du charbon et de l'acier, il pouvait dire avec autant de pertinence que d'humour : « Je suis, mes chers collègues, du même avis que ceux d'entre vous qui pensent que ce traité fait planer *une grave menace* sur la sidérurgie française; je dis bien : *une grave menace* ; la sidérurgie française est menacée dans ses habitudes ».

Il ne s'agissait pas, en vérité, de corriger des calculs erronés, mais de calmer des inquiétudes, de dissiper des mythes ou de composer avec eux en les réduisant à leur vraie valeur. Mythes libéraux d'abord, dissimulant ou esquivant les problèmes politiques réels du Marché commun, c'est-à-dire, d'une part, un transfert progressif mais inéluctable des responsabilités nationales à des autorités communes, et, d'autre part, l'apparition sur la scène mondiale d'une économie régionale, d'une préférence européenne, raisonnable mais assurée. Mythes protectionnistes ensuite, permettant aux entreprises, sous le couvert d'un lien contingent entre planification et contrôle aux frontières, de s'abriter derrière l'État et d'éluder ou d'ajourner leurs responsabilités propres, face à une transformation révolutionnaire du marché et des prix de revient.

La Communauté européenne peut ainsi être présentée tour à tour comme une contribution à la libéralisation de l'économie mondiale, comme une contribution à la formation d'une économie régionale en Europe, à la rationalisation de l'économie européenne, ou encore comme une contribution à l'unification politique de l'Europe et à la création d'institutions européennes. Œuvre complexe, elle est tout cela en même temps. Ces divers aspects ont pu être soulignés plus ou moins fortement devant les parlements et les opinions publiques des pays membres ou des pays tiers, selon les tendances propres à chacun d'eux, et sans doute les six gouvernements n'envisageaient-ils pas d'une manière complètement homogène, malgré la clarté et la simplicité théorique de ses objectifs, l'évolution future de la Communauté qu'ils créaient. Mais les contraintes mêmes qu'impliquait cette communauté ont depuis lors sensiblement atténué les dangers que pouvaient receler ces divergences : la libéralisation du commerce extérieur français et l'acceptation par l'Allemagne des dispositions d'application du traité en matière agricole ont été la manifestation la plus nette d'une évolution convergente ordonnée par son texte même.

Il est remarquable qu'en France, le traité de Rome sur le Marché commun n'a suscité ni enthousiasme répandu, ni hostilité comparable à celle rencontrée par la Communauté européenne de défense. Il n'a été ni proposé comme une panacée, ni dénoncé comme une déchéance nationale. Peut-être la rapidité de la discussion et une présentation prudente des institutions européennes ont-elles joué un rôle à cet égard. Peut-être aussi la conviction sage et tranquille que cet instrument inspirait à ses défenseurs a-t-elle en pour contrepartie une certaine indifférence de ses adversaires, sceptiques au demeurant quant aux chances ou menaces de réalisation.

En 1955, à la conférence de Messine, le Marché commun est, de toutes les formes d'unification européenne à l'ordre du jour, celle que le gouvernement français accepte avec le plus de réticence, il l'accepte comme un moindre mal, ou comme un aspect pénible, mais inéluctable, de cette unification, et il subordonne cette acceptation à des conditions multiples, dont il allonge ensuite la liste. De même, lors des débats de ratification, l'accent, est mis, par les défenseurs du Marché commun, moins sur les avantages, pris en eux-mêmes, d'une compétition ouverte, que sur l'impossibilité pour la France de s'isoler complètement du mouvement d'expansion et de libéralisation du commerce mondial, et sur le caractère exceptionnellement favorable, dans un tel mouvement, des garanties et contreparties inscrites au traité. Est-ce la modestie de telles positions qui conduit finalement le Parlement, en 1957, à donner au Marché commun quelques voix de plus qu'à l'Euratom ?

Au plan international, la négociation de la Communauté économique européenne a bénéficié de la neutralité bienveillante des États-Unis et d'une position anglaise d'expectative, vigilante, mais officiellement neutre par calcul comme par nécessité. Sans doute, un certain scepticisme a-t-il, là encore, rendu tardives les

oppositions possibles. Sans doute aussi a-t-on compté, en Angleterre, sur la zone de libre échange, aux États-Unis sur une politique équilibrée de négociations tarifaires, en Angleterre et aux États-Unis, sur l'organisation du GATT pour limiter les effets discriminatoires d'une préférence régionale en Europe continentale, et a-t-on de surcroît été sensible aux avantages politiques d'une consolidation de cette zone. Mais peu important après tout les mobiles : le fait est que les Six ont su prendre l'initiative du mouvement, la conserver et l'exploiter devant toutes les instances mondiales.

A cet égard, les dates les plus importantes de la négociation du Marché commun - les moins connues aussi, qui pourrait les citer ? - sont celles où les auteurs du rapport Spaak ont décidé d'étudier une union douanière avec tarif extérieur commun et d'y inclure les produits agricoles, double position qui a déterminé à l'époque les anglais à se retirer de l'étude aussi discrètement qu'ils y étaient entrés. Les crises spectaculaires qu'a suscitées ultérieurement entre les Six l'élaboration du tarif extérieur et des règlements agricoles, avant ou après le traité - celles aussi avec l'Angleterre à l'occasion de la zone de libre échange - n'ont été que des variations, grisantes pour le public, déjà classiques pour les connaisseurs - sur des thèmes dont le développement figurait dès 1956 à un programme conçu comme irréversible et, depuis lors, appliqué sans retour.

Il est aussi intéressant, de ce point de vue, de suivre attentivement l'évolution soviétique sur les problèmes du Marché commun ⁽¹⁾ : après une période où la Communauté économique européenne fut dénoncée exclusivement comme un instrument nouveau de guerre froide et comme un moyen de prolonger le parasitisme et le pourrissement capitalistes, des personnalités en elles-mêmes considérables, et peut-être autorisées y ont discerné une, étape positive dans le processus de concentration qui prépare les bases du socialisme; naturellement, ces idées se sont accompagnées d'interrogations multiples sur les rapports entre l'organisation européenne et le monde atlantique, sur le conflit entre forces nationales et institutions communes, sur la portée possible d'une division internationale du travail, sur l'alternance des tensions et détente franco-allemandes : elles constituent pourtant une appréciation non négligeable du réalisme et de la fermeté manifestés par la Communauté économique européenne.

L'évolution future de la Communauté économique européenne est naturellement susceptible de formes diverses, et les auteurs du traité ont prévu une très grande souplesse dans l'application de ses principes, sinon dans l'orientation générale qui les détermine. L'évolution de la conjoncture économique mondiale, l'entrée éventuelle de l'Angleterre et des pays membres de l'AELE dans la CEE, la détente ou l'extension des relations commerciales avec l'Est européen sont des perspectives qui ne peuvent manquer d'exercer une influence profonde sur les conditions d'application du Marché commun.

Son avenir pratique est lié essentiellement au maintien d'un rythme d'expansion satisfaisant en Europe, au développement des échanges intra-européens, au développement du commerce mondial. En ce sens, le succès du Marché commun est un symbole de prospérité, et telle est sans doute la raison profonde pour laquelle, en dépit des difficultés extrêmes que suppose sa mise en œuvre, il a pu résister plus complètement que d'autres organisations internationales aux incidents divers rencontrés sur son parcours.

Au fur et à mesure qu'il entre en vigueur et s'inscrit dans les faits et dans les mœurs, il acquiert plus de solidité, et il sera sans doute bientôt aussi difficile de le rompre qu'il l'est aujourd'hui encore de le parfaire. Car, en même temps qu'une orientation des échanges et des investissements, il détermine une évolution psychologique, une transformation des attitudes, et contribue à cette formation des hommes au commerce extérieur qui est la base la plus permanente de la coopération internationale.

Sans doute serait-il chimérique d'escompter qu'il sera dans un proche avenir condamné par son succès même, et que l'ouverture du marché intra-européen sera rattrapée par la libéralisation du commerce mondial, au point que la préférence régionale qu'il institue perdra toute signification. Que l'on considère le problème des rapports entre l'Europe et les États-Unis, celui du commerce entre l'Est et l'Ouest, ou encore celui des relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement, on n'entrevoit guère, dans un avenir prévisible, l'établissement d'un cadre aussi stable et sûr pour les échanges commerciaux que celui qui paraît maintenant à portée de la main en Europe de l'Ouest. Bien au contraire, c'est la création dans cette Europe, grâce à une préférence européenne juste et libérale, d'une grande zone de prospérité, d'expansion et de

progrès technique, qui peut contribuer à introduire, dans les autres parties du commerce mondial, un peu de cet ordre permanent dont dépendent à long terme son accroissement et l'enrichissement mutuel qui en est la raison d'être.

Le succès du Marché commun ne peut naturellement être que l'œuvre collective de tous ceux hommes d'État et fonctionnaires, chefs d'entreprise et dirigeants de syndicats, travailleurs de l'industrie et de l'agriculture qui se trouvent investis de responsabilités économiques. Un tel succès suppose essentiellement progressivité et continuité dans l'effort. Entre les décisions politiques de principe et les mesures pratiques à prendre aux divers niveaux de la production et du commerce, il y a un écart variable, mais parfois très grand, et le concours du temps n'est pas moins nécessaire pour convaincre les responsables que pour leur permettre les adaptations requises. Lorsqu'en 1956 et en 1957, les Français ont expliqué à leurs partenaires qu'il ne fallait pas moins de trois plans ou de trois lustres pour de telles adaptations, cette prétention a d'abord choqué : il est maintenant démontré qu'elle n'était pas déraisonnable et que les délais n'ont d'inconvénient que s'ils masquent un doute sur les fins, que s'ils permettent d'ajourner l'effort. Aujourd'hui les étapes qu'il reste à franchir ne pourront l'être que si un tel doute ne reparait pas, que s'il demeure clair en toute circonstance que le progrès collectif par le Marché commun est un objectif prioritaire dans la politique des États de l'Europe occidentale, et que nombre d'autres objectifs ne peuvent être définis valablement que par rapport à celui-là.

Parce que le Marché commun est une œuvre collective engageant par étapes successives l'économie entière des pays membres, on ne conçoit guère son achèvement sans un renforcement progressif, mais précis, des institutions communes. Ce problème doit être envisagé avec réalisme dans ses divers aspects. Le bon sens conduit à exclure la création d'autorités internationales sans moyens d'action réels. Il ne permet pas d'escompter non plus une évolution économique harmonieuse sans intervention de pouvoirs publics organisés aux niveaux et dans les formes appropriés. Ouverture intra-européenne des marchés, politique économique européenne, formation d'un pouvoir politique européen ne peuvent, sans sérieux danger, être longtemps dissociés. Bien que le traité de Rome n'ait conféré aux organes communs que des pouvoirs assez limités, les premières étapes du Marché commun ont pu être franchies heureusement : il serait pourtant imprudent d'en conclure qu'il est inutile de réfléchir de nouveau sur la structure politique que suppose l'achèvement véritable de l'œuvre entreprise, et il y a les plus grandes chances qu'à défaut d'une telle structure, cette œuvre se résolve finalement en simple zone de libre échange - ou encore qu'elle vole en éclats à la première crise sérieuse.

Ce lien entre l'avenir du Marché commun et la construction d'une Europe politique souligne l'originalité de la Communauté économique européenne, qui diffère de la plupart des traités de commerce, est un cadre permanent et général de discussions, de négociations et de décisions, portant sur tous les aspects de l'économie, et liées étroitement à son évolution globale comme à celle de ses diverses branches. L'extension croissante des responsabilités communes qu'implique l'ouverture du marché intra-européen exige consultation systématique de l'opinion, rendement élevé des organes de travail, méthodes souples, rapides et pratiques de décision. L'objet, d'institutions politiques est de donner à tous ces processus un cadre rationnel, inspiré naturellement des expériences que les pays européens pratiquent au niveau national, de l'appréciation et du rapprochement de ces expériences. La négociation et l'application du traité ont créé des habitudes, des mécanismes, des méthodes de confrontation, de compromis et d'arbitrage qui se sont révélés fort efficaces, compte tenu de ce qu'on pouvait jusqu'à présent en attendre; il n'est pas douteux, d'ailleurs, que le rôle pratique de la Commission européenne dépasse déjà les compétences prudentes du traité; il est certain enfin que la circulation des élites administratives de chaque pays entre les emplois nationaux et les emplois européens a commencé de faire du Marché commun une école supérieure de coopération et d'administration internationales. Mais il serait imprudent d'espérer que le temps seul fera le reste, que les institutions pourront se renforcer utilement par leur pratique même, qu'un effort conscient de construction rationnelle est inutile. Si les institutions ne valent en toute circonstance que ce que valent les hommes, elles permettent cependant d'assigner à chacun d'eux sa juste place, de multiplier leur rendement, d'en tirer le meilleur parti. Pourquoi refuser un effort d'anticipation rationnelle dans une évolution inéluctable dont la courbe croissante s'inscrit déjà dans les faits ? Les avantages politiques et pratiques d'une telle anticipation ne sont-ils pas dès maintenant assurés ? Ne balancent-ils pas largement ses inconvénients théoriques ? Cette anticipation n'est-elle pas dans la tradition la plus intelligente et la plus haute de la politique extérieure française ? S'il est raisonnable de dire qu'un vrai Marché commun suppose une politique commune, ne convient-il pas

d'affirmer une volonté à la mesure de cette logique, de donner à cette volonté toutes ses chances d'expression dans un cadre politique organisé pour elle ? Y a-t-il des faits nouveaux qu'il faille attendre, et lesquels, pour conserver ou prendre, dans une vue claire de l'avenir, l'initiative résolue du mouvement ?

Ces problèmes très vastes et très divers paraissent liés nécessairement à toute évocation des négociations du Marché commun. Nul ne peut, naturellement, sur un tel sujet, prétendre à des opinions plus valables que celles de tout citoyen réfléchissant lucidement à l'avenir de son pays. Universel dans ses effets, le traité de Rome est d'ailleurs une œuvre si largement collective qu'il est impossible, quelque regret qu'on en éprouve, de rappeler le rôle et le visage de tous ceux qui se sont penchés sur son berceau. Sans doute la poursuite de l'œuvre entreprise supposera-t-elle une participation bien plus étendue encore. Sans doute aussi les bâtisseurs de l'Europe devront-ils retenir et méditer la formule du Grand Frédéric : « Il semble que les grands hommes meurent sans postérité. Je désirerais qu'il y eût une filiation d'âmes supérieures dont les uns remplaçassent sans cesse les autres ».

(1) Cf. Pierre LE CALL : « L'URSS et l'unification européenne », in *Revue française de science politique*, vol. XVII, n° 1, février 1967, p. 28 et suiv., et les nombreuses références