

Le libre-échange en Europe de 1945 à 1960

Pierre du Bois*

L' idée du libre-échange rencontre une résonance particulière durant la Seconde 1
Guerre mondiale dans le cadre des projets de reconstruction économique qu' écha-
faudent experts, hommes politiques, économistes pour l' après-guerre. C' est sur-
tout aux Etats-Unis que, dans des cercles étendus, elle est considérée comme le
remède universel aux désordres économiques internationaux.

Le souvenir du dépérissement de l' économie mondiale après le krach de 1929 2
inspire largement le nouveau libre-échangisme. La crise avait entraîné la diminu-
tion et la fragmentation des échanges. Le triomphe presque absolu du bilatéralis-
me – qui confine dans les accords de *clearing* – avait été accompagné par un retour
dramatique du protectionnisme sous les espèces de la hausse des droits de douane,
de l' introduction et de la multiplication des restrictions quantitatives et du renfor-
cement des barrières indirectes.

Pour prévenir la répétition de ces mauvaises expériences, les Américains font 3
de la libération du commerce la condition des échanges entre les nations et du mul-
tilatéralisme le principe de la réorganisation de l' économie mondiale. Dès 1941, ils
essaient d' amener à leurs vues les Britanniques, puis, plus tard, les autres alliés. En
août 1941, le principe de l' accès de tous les Etats sur pied d' égalité au commerce
et aux matières premières est inscrit dans la Charte de l' Atlantique qu' adoptent à
Placentia Bay le président Roosevelt et le premier ministre Churchill¹. Dans le
Lend Lease Master Agreement que les Etats-Unis concluent avec la Grande-
Bretagne en février 1942, l' exigence de libéralisation est encore plus nettement
énoncée. « L' élimination de toute forme de traitement discriminatoire dans le
commerce international et la réduction des tarifs douaniers et autres barrières com-

* Pierre du Bois, Professeur à l' Institut universitaire d' études européennes, Genève.

¹ Voir Theodor A. Wilson, *The First Summit, Roosevelt and Churchill at Placentia Bay, 1941*, London, 1969.

merciales» sont prévues à l'art. VII². La même exigence de libéralisation est imposée aux Russes dans le cadre de l'Accord prêt-bail du 11 juin 1942 et aux Français dans le cadre de celui du 28 février 1945. Réduction des droits, abolition des contingents, interdiction des subsides à l'exportation, voilà ce que recommandent les experts pour restaurer la santé du commerce. Et pour y parvenir, ils envisagent des institutions nouvelles destinées à instaurer le nouvel ordre économique international libéral qu'ils appellent de leurs vœux.

4 Dans un premier temps, Washington voue ses efforts à la mise sur pied d'un système monétaire stable. C'est sur son initiative qu'a lieu à Bretton Woods, en juillet 1944, la Conférence monétaire et financière des Nations Unies. Pour éviter le retour des désordres monétaires de l'entre-deux guerres, les Américains proposent et imposent l'abolition des dévaluations en cascade, la suppression des restrictions sur la convertibilité des monnaies nationales et la disparition des cours spéciaux réservés au commerce d'exportation. Le système qui est décidé est fondé sur un régime de changes fixes, uniques et ajustables en cas de déficits caractérisés des balances des paiements. Le dollar est érigé en monnaie universelle de réserve et d'échange. L'administration du nouvel ordre est confiée à deux institutions nouvelles qui résultent de Bretton Woods, le Fonds monétaire International (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement économique (BIRD). Pour asseoir la stabilité économique et la paix entre les nations, les États conviennent ainsi, sous le *leadership* des États-Unis, de coopérer à la régulation du système économique international³.

5 A peine la guerre est-elle terminée que les Américains repartent avec de nouveaux projets. En novembre 1945, le *State Department* formule des propositions qui portent sur l'expansion du commerce mondial et de l'emploi. Quatre libérations (*releases*) caractérisent le discours de Washington. La première concerne la réduction, sinon la suppression des obstacles excessifs au commerce, la deuxième l'abolition des restrictions qu'imposent les ententes et les cartels privés, la troisième «la disparition de la crainte du désordre dans les marchés des produits de base» et la dernière la disparition de la peur des à-coups dans la production et l'emploi. En vue d'atteindre ces objectifs, les États-Unis projettent la création d'une «Organisation internationale du commerce» sur le modèle des autres organisations spécialisées⁴.

6 Concertations et négociations commencent presque aussitôt. Elles portent tout d'abord sur la réduction des droits de douane et des barrières non tarifaires et sur la convocation d'une conférence mondiale sur le commerce et l'emploi. Alors que les Américains plaident en faveur du démantèlement douanier, les Européens, obnubilés par la reconstruction économique et par le maintien de l'emploi, penchent plutôt pour un mélange de protection et de libre-échange. De plus, l'Angleterre et la France, puissances encore impériales, entendent assurer à leur commerce avec

² William Hardy McNeill, *America, Britain and Russia, Their Co-operation and Conflict 1941-1946*, Oxford, 1953, p. 141.

³ Voir Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, New York, 1980.

⁴ US Department of State, *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Washington, 1945, pp. 2-7.

le Commonwealth et l'Union française un régime de préférences. C'est dire que des divergences de conceptions et d'intérêts séparent souvent Américains et Européens au cours des négociations⁵.

En février 1946, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) 7 décide, à l'invitation de la délégation américaine, la convocation d'une conférence sur le commerce et l'emploi. Des discussions qui ont lieu à Londres et à Genève d'octobre 1946 à août 1947 sort un projet de Charte pour une Organisation internationale du commerce qui reprend et condense les thèses en présence. Pour réaliser les deux buts qui sont énoncés à l'art. 1^{er}, soit le développement commercial et le plein emploi, quatre moyens très généraux sont prévus: tout d'abord le développement économique et la reconstruction; ensuite l'accès de tous les pays, sur pied d'égalité, aux marchés, aux sources d'approvisionnement, puis la réduction des obstacles au commerce international, enfin les consultations et la coopération au sein de l'organisation. Deux exceptions à la clause de la nation la plus favorisée et au libre-échange total sont admises par les États-Unis. Il s'agit du maintien des préférences impériales auxquelles sont attachées la France et la Grande-Bretagne et de la possibilité de créer en Europe des zones de libre-échange et des unions douanières autonomes. C'est à La Havane, le 24 mars 1948, que la Charte est signée. Toutefois, devant les résistances du Congrès américain, attaché à ses prérogatives douanières, elle est mise en veilleuse par le président Truman en 1950.

L'échec final de l'Organisation internationale du commerce est cependant 8 corrigé par l'entrée en vigueur de la partie de la Charte consacrée à la politique commerciale avant même la fin de la Conférence de La Havane. Discuté d'avril à octobre 1947 dans le cadre d'une négociation tarifaire multilatérale, le *General Agreement on Tariffs and Trade* est conclu le 30 octobre. Il est accompagné d'une diminution des droits de douane consentie par les pays signataires sur un volume d'échanges qui équivaut à la moitié du commerce international. Les principes qui figurent dans le nouvel accord en traduisent l'inspiration libérale. Réduction substantielle des droits et autres obstacles au commerce, élimination des discriminations dans les échanges sur la base de la réciprocité, voilà ce que mentionne, entre autres points, le préambule. La libéralisation multilatérale que vise l'Accord général suppose au minimum l'extension à toutes les parties contractantes des avantages commerciaux accordés par une des parties – ou à un tiers. En d'autres termes, la clé de voûte de l'institution est pour ainsi dire constituée par la multilatéralisation de la clause de la nation la plus favorisée⁶.

Toutefois, le nouvel universalisme commercial que consacre le GATT comporte 9 des limites expresses qui en hypothèquent l'élan et la croissance. «Aussi bien à Genève qu'à La Havane», relève l'économiste français Maurice Allais en 1950, «un accord général fixant les principes d'un nouveau droit économique international n'a pu être établi qu'au prix de tant de dérogations et d'exceptions que son application immédiate ne pourrait pratiquement rien modifier aux conditions

⁵ Voir Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, New York, 1949.

⁶ Voir Daniel Jouanneau, *Le GATT*, Paris, 1980.

actuelles du commerce international»⁷. Après les négociations de Genève, en 1947, qui aboutissent aux premières concessions tarifaires, celles d'Annecy, en 1949, et celles de Torquay, en 1950–1951, le GATT marque le pas.

10 Toutefois, le libre-échange universel n'est pas la seule solution retenue par les Américains et les Européens. L'idée d'une libéralisation limitée à la seule Europe, voire à quelques Etats, apparaît déjà pendant la guerre. Elle est incarnée dans l'Accord de 1944 sur le Bénélux que concluent à Londres des ministres belges, luxembourgeois et néerlandais en exil. L'échec partiel de l'ordre économique mis en place en 1944 sous l'égide des Etats-Unis en accroît encore l'intérêt et l'actualité dans l'immédiat après-guerre. Manque de devises, endettement, déficit de la balance des paiements contraignent les Etats à des mesures, au contrôle des changes en particulier, qui dérogent au code de bonne conduite arrêté à Bretton Woods⁸. Même l'Angleterre qui, sous la pression des Etats-Unis, a réintroduit la convertibilité de la livre et la liberté des changes le 15 juillet 1947, y renonce à nouveau en août. Devant l'inadéquation du mécanisme économique mis sur pied en 1944 à la véritable situation d'après-guerre, les Américains sont amenés à repenser les moyens de redressement et de relance. Faute de dollars, c'est le sort même de l'Europe, et d'abord de l'Europe occidentale, qui est en jeu. Le *dollar shortage* contrecarre la reconstruction économique et l'assainissement monétaire des Etats en crise. Qui plus est, le mal est encore accru par le déséquilibre croissant des échanges entre les Etats-Unis et l'Europe. A l'excédent considérable de la balance des paiements américaine répondent les énormes déficits européens. En juin 1947, alors que l'Europe, ou du moins certains Etats européens, semblent sombrer dans une nouvelle crise, le secrétaire d'Etat Marshall lance son «programme commun» pour l'Europe. Promesse d'aide américaine massive en contrepartie d'une concertation entre Européens, voilà en résumé le sens du message⁹. De plus en plus, Washington voit dans l'unification de l'Europe le remède aux difficultés du moment. Le succès passe par l'intégration économique, c'est-à-dire, au minimum, par le libre-échange à l'échelon continental¹⁰.

11 Dans la longue négociation qui commence dès l'été entre Européens et entre Européens et Américains, l'intégration occupe une place essentielle. Alors même que, malgré les discours, les vieux égoïsmes nationaux continuent de régir les attitudes des Etats au cours des discussions, les Américains poussent constamment à l'unification, au point de sembler vouloir faire l'Europe contre les Européens eux-mêmes. C'est à une Europe débarrassée de son nationalisme économique, ouverte au commerce, unie dans ses efforts de redressement que pense Washington. Rares sont en revanche les Européens qui épousent sans réserve les thèses

⁷ Maurice Allais, «L'union politique, condition première de toute union économique», *Annales des Mines*, 1951, p. 10. Le texte date de 1950.

⁸ Bertrand de Jouvenel, *L'Amérique en Europe. Le Plan Marshall et la coopération internationale*, Paris, 1948, pp. 16 ss.

⁹ «Speech by Mr George Marshall», *Documents on European Recovery and Defence, March 1947–April 1949*, London, New York, 1949, pp. 8–10.

¹⁰ Voir Max Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, London, 1963; Pierre Melandri, *Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe 1945–1954*, Paris, 1980.

américaines. Washington doit user de toute son autorité – jusqu'à recourir à la menace pour obtenir de ceux à qui il destine l'aide la création d'une organisation commune de coopération. C'est sur les injonctions américaines que, dans la Convention instituant l'Organisation européenne de coopération économique, figure parmi les buts de la nouvelle institution la création éventuelle d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière¹¹.

En dépit – ou à cause – de l'échec partiel de leur politique, les Américains continuent d'insister après la mise sur pied de l'OECE sur la nécessité d'une ouverture des marchés. C'est l'intégration des économies qu'ils veulent, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de Paul Hoffman, le directeur de l'*Economic Cooperation Administration*, la formation d'un grand marché sans barrières intérieures¹². Tout en privilégiant l'union de toute l'Europe occidentale, les représentants de Washington ou, du moins, certains d'entre eux, n'excluent pas des solutions subrégionales, comme celles qu'échafaudent, sous le nom de *Fritalux*, puis de *Finebel*, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas en 1949–1950¹³, et, au même moment, sous le nom d'*Uniscan*, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège et la Suède¹⁴.

En même temps, comme à l'échelon universel, la libération du commerce suppose des politiques de changes adéquates. L'art. 4 de la Convention instituant l'OECE prévoit expressément la création, «le plus tôt possible», d'un régime de paiements multilatéraux et l'atténuation des restrictions qui pèsent sur les échanges et les paiements intra-européens. Là encore, les Américains poussent à la coopération. C'est en vue de faciliter le «retour au multilatéralisme intégral des échanges» et à la «convertibilité générale des monnaies» qu'est créée en 1950, non sans peine, l'Union européenne des paiements¹⁵. Aux *clearings* bilatéraux succède un *clearing* multilatéral qui assure la compensation automatique des soldes entre Etats. En outre, des facilités de crédits, sous forme de droits de tirage, sont accordées aux pays momentanément débiteurs. D'une certaine manière, comme le relève encore Paul Hoffman, l'intérêt à court terme des Etats est sacrifié à «l'intérêt supranational à long terme»¹⁶ à travers la réalisation de l'UEP – non sans que soient ressorties au cours des négociations toutes les contradictions entre les

seize de l'OECE. Sous l'empire des nécessités et des convictions, le libre-échange apparaît de plus en plus comme un moyen essentiel du développement économique occidental, comme une condition nécessaire de la maximisation du revenu national réel

¹¹ Alors que le préambule de la Convention envisage la réduction progressive des barrières au commerce, l'art. 5 mentionne les «méthodes» en vue de parvenir à la libéralisation que représentent l'union douanière et la zone de libre-échange.

¹² Discours de Paul Hoffman devant le Conseil de l'OECE, prononcé à Paris le 31 octobre 1949. Voir *New York Times*, 1er novembre 1949. Voir aussi P. Melandri, *op. cit.*, supra, n. 10, p. 228.

¹³ Voir Richard T. Griffiths et Francis M. B. Lynch, «L'échec de la 'Petite Europe'. Les négociations Fritalux/Finebel 1949–1950», *Revue historique*, juillet-septembre 1985, pp. 159–189.

¹⁴ Voir Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945–1951*, Berkeley, Los Angeles, 1984, pp. 316–319.

¹⁵ Paul Hoffman, *Peace Can Be Won*, London, 1951, p. 110.

¹⁶ *Ibid.*, p. 110.

au niveau européen, pour reprendre la formule du professeur Maurice Allais¹⁷. Stimulation de la concurrence, accroissement de la production, amélioration de la productivité, économies d'échelles, aplanissement des difficultés entre Etats, voilà les avantages que les libre-échangistes escomptent de la libération du commerce. A tous les niveaux, des projets sont élaborés, des initiatives lancées et des décisions arrêtées.

15 Al'OECE, sous la pression des Américains, un code de libération des échanges, qui définit l'ensemble des règles communes que les Etats s'engagent à respecter dans leurs relations commerciales, est adopté en 1950, tout comme sont décidées des mesures de démantèlement contingentaire qui font passer le pourcentage de libération des importations privées aux trois quarts du montant total de ces importations¹⁸. En revanche, la démobilitation tarifaire et l'abolition des barrières indirectes, en particulier des subsides à l'exportation, demeurent dans les limbes. En outre, certaines décisions de libération contingentaire sont annulées lors de crises de paiement que connaissent l'Allemagne fédérale et la France en 1951 et l'Angleterre en 1952.

16 Au Conseil de l'Europe, la libération du commerce figure parmi les thèmes à l'ordre du jour dès 1949¹⁹. Lors de sa première session, l'Assemblée consultative aborde l'abaissement graduel des barrières douanières et la Commission des affaires économiques examine la création d'un marché européen unique. En décembre 1951, l'Assemblée recommande, sur la base d'un rapport de la Commission, la réduction des droits de douane et l'établissement d'un *low tariff club*, dont l'idée commence à circuler en Europe²⁰. A terme, c'est bien, à travers ces mesures, la réalisation d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière qui est visée. En 1953, l'Assemblée revient à la charge en invitant les Etats à effectuer des réductions tarifaires substantielles aussitôt que possible.

17 De démantèlement tarifaire, il est aussi question à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)²¹. L'art. 4 du Traité instituant la CECA prévoit l'abolition et l'interdiction des droits d'entrée ou de sortie et des restrictions quantitatives, des discriminations entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, et les subventions ou aides accordées par les Etats «sous quelque forme que ce soit». La très ambitieuse libération que projette la CECA est en quelque sorte intégrée à l'ensemble des règles qui, au-delà du libre-échange interne, assurent la mise en place d'un véritable marché commun du charbon et de l'acier.

¹⁷ M. Allais, *La libéralisation des échanges commerciaux en Europe*, Gênes, 1953, p. 3. Tiré à part d'*Economia internazionale*, vol. VI, no 1.

¹⁸ Voir *L'OECE au service de l'Europe; Les activités de l'Organisation européenne de coopération économique*, Paris, 1954.

¹⁹ Voir Conseil de l'Europe, Direction de l'information, *Bilan des travaux du Conseil de l'Europe (1949-1954)*, Strasbourg, 1954.

²⁰ Secretariat general, Council of Europe, *Low Tariff Club, A Council of Europe Contribution to the Study of the Problem of Lowering Custom Barriers as Between Member Countries*, Strasbourg, 1952.

²¹ Voir Paul Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953.

Des associations, des clubs, des groupes d'étude et des revues poussent de leur côté à la libération du commerce. La Ligue européenne de coopération économique, la Chambre de commerce internationale, la *Free Trade Union*, la *Mont-Pélerin Society*, l'*European Customs Study Group* de Bruxelles, parmi d'autres, lient la prospérité de l'Europe à l'abaissement des barrières douanières. C'est ainsi que la Chambre de commerce internationale, en été 1954, demande l'unification économique de l'Europe en vue de «libérer les forces de l'initiative et de l'entreprise privées, confinées aujourd'hui dans les frontières des Etats européens et de leur permettre de se rapprocher et de se concurrencer sur un vaste marché unique où hommes, capitaux, marchandises et services puissent circuler librement²²». Trois conditions commandent pour ainsi dire la réussite de l'entreprise: tout d'abord la libre convertibilité des monnaies – que ce soit pour les paiements courants ou pour les mouvements de capitaux; ensuite la suppression des entraves à la libre circulation des biens, des services et des personnes; enfin une certaine harmonisation dans les politiques économiques, fiscales et sociales des pays en cause.

Même insistance sur la libération des échanges du côté des fédéralistes européens. L'abaissement progressif des barrières douanières figure parmi les mesures que défendent la plupart d'entre eux, que ce soit en vue de mettre sur pied un marché unifié rationnellement organisé, comme le propose le Français André Philip, ou un marché soumis au laisser-faire, laisser-passer plus ou moins tempéré, comme le suggèrent les libéraux et les néo-libéraux.

Les bienfaits de la libéralisation du commerce sont d'une certaine manière illustrés par le «miracle économique» allemand. C'est l'exemple de référence dans l'argumentation des avocats du libre-échange. Ludwig Erhard, le ministre de l'économie de Bonn, dans *L'expansion économique allemande*, fait lui-même une profession de foi en faveur d'«une politique économique de libre-échange, fondée sur une saine émulation, sur une productivité d'autant plus grande que le travail aura été plus divisé dans le monde entier et sur le développement des échanges²³». Le nationalisme économique, et d'abord celui qui a fleuri pendant les années trente, voilà l'infâme. La conception erhardienne de l'économie trouve, semble-t-il, son expression la plus accomplie dans la politique commerciale.

C'est moins sur la libération du commerce en tant que telle que sur ses modes et calendriers que différences et divergences apparaissent. Quelle voie emprunter? Celle du libre-échange universel que représente le GATT – non sans lenteur et limite? Celle du libre-échange régional cantonné à l'Europe occidentale? Celle de l'union douanière? Celle de l'union économique, où des politiques communes, administrées, sinon conduites, par des autorités communes, supranationales, sont mises en œuvre à côté de la libéralisation intérieure? D'autres formules sont encore lancées. Celle de l'Europe sectorielle que préconisent le Français Jean Monnet et le Hollandais Dirk Stikker en 1950. Ou celle de l'Union économique atlantique, intégrée dans une union fédérale, que proposent, en 1951, Firmin Roz,

²² «Déclaration adoptée par le Comité exécutif de la Chambre de commerce internationale sur l'unification économique de l'Europe occidentale», *Document no 510/35*, 30 juin 1954, p. 1.

²³ Ludwig Erhard, *L'expansion économique allemande*, Paris, 1953, p. 12.

de l'Institut, et Maurice Allais²⁴. C'est aussi l'étendue, la géographie de l'Europe qui varient suivant les auteurs et les courants. Europe des seize dans le cas de l'OECE. Europe des Six dans celui de la CECA. Et auparavant Europe des cinq dans le projet de Finebel. L'alternative entre grande et petite Europe renvoie au contenu et au rythme que les Etats et les gouvernements concernés entendent donner à l'unification et, d'une certaine façon, à la vision européenne qui sous-tend leur action. Alors que du côté de la Grande-Bretagne, de la Scandinavie, de la Suisse, seul le libre-échange – et encore cantonné aux marchandises – entre en ligne de compte, du côté des six, d'autres options sont examinées et discutées. C'est en quelque sorte entre la libération du commerce dans un cadre restreint – susceptible d'être étendue ultérieurement à d'autres Etats – et la création d'une Communauté européenne assise sur un droit, des institutions et des politiques propres qu'est engagé le débat au début des années 50. Sur les choix et les orientations pèsent les intérêts nationaux et surtout la mesure des risques que le libre-échange fait courir aux économies nationales par suite de l'accroissement de la concurrence. De toute manière, intérêts, calculs, visions contradictoires déterminent et la multiplicité et la complexité des solutions de coopération et d'intégration et la lenteur de la libéralisation et de la construction²⁵.

22 C'est en 1955 que le débat sur l'intégration rebondit. Après l'échec des efforts d'intégration militaire et politique, les ministres des affaires étrangères de la CECA décident en juin, à Messine, la relance de la construction européenne sur une base essentiellement économique. Plus que l'Europe de l'atome, de l'énergie et des transports, que mentionne la résolution du Conseil des ministres, ressort l'idée d'un marché commun «exclusif de tout droit de douane et de toute restriction quantitative²⁶». Comme le précise le préambule de la résolution de Messine et l'atteste l'ensemble des dispositions qui concernent le marché en question, c'est la création d'une union économique dotée d'institutions communes, axée sur la fusion progressive des économies nationales que vise le projet. En outre, les Six laissent la porte ouverte à une Europe élargie en invitant la Grande-Bretagne à participer aux travaux.

23 Du côté des non-six, la nouvelle suscite perplexité et/ou inquiétude. Face à la menace d'une union douanière à l'intérieur de l'Europe occidentale, la question de la parade se pose très tôt. Jusqu'alors un peu somnolent, le débat sur la libéralisation du commerce est relancé dès l'hiver 1956. Ce qui importe par dessus tout aux autres Européens, c'est d'éviter de nouvelles discriminations qui résulteraient du tarif extérieur commun et d'autres mesures éventuelles de protection que décideraient les Six. Devant le Conseil des ministres de l'OECE, en février 1956, Max Petitpierre, chef de la diplomatie suisse, formule une première proposition. Reprenant les thèses chères aux pays à bas tarif, il suggère «la réduction des droits de douane sur les échanges qui intéressent les pays européens au premier chef»,

²⁴ Voir Comité pour une Union fédérale atlantique, *Déclaration*, Paris, avril 1951.

²⁵ A propos des débats européens des années 50, voir *Pierre Gerbet, La naissance du Marché commun*, Bruxelles, 1987.

²⁶ *Année politique 1955*, Paris, 1956, pp. 718–719. Voir aussi *P. Gerbet, op. cit., supra*, n. 25, pp. 165–168.

de manière que «les pays membres de l'OECE dans leur ensemble puissent offrir au marché commun, dont la formation serait décidée ultérieurement, une base de départ efficace²⁷». C'est une autre formule que les Britanniques soumettent dès le mois d'avril 1956 à l'OECE. Elle consiste dans la mise en place d'une association multilatérale entre les Six et les non-six²⁸.

La détermination des autres Européens est encore accusée après la Conférence de Venise, en mai-juin 1956, où les ministres des affaires étrangères des Six arrêtent l'essentiel du projet de Communauté économique européenne en un temps record. Le 19 juillet, le Conseil de l'OECE charge un groupe de travail, sous la présidence du baron Snoy et d'Oppuers, secrétaire général du Ministère belge des affaires économiques, de déterminer les possibilités d'une «association à caractère multilatéral» entre les Six et les non-six, en particulier sous la forme d'une zone de libre-échange englobant l'union douanière et lesdits pays membres²⁹. En janvier 1957 sort le rapport du groupe. Les perspectives qu'il ouvre sont encourageantes. Il estime soluble le problème de l'établissement de l'origine des marchandises qui peuvent être importées sans tarification douanière; il recommande des méthodes identiques pour les réductions tarifaires entre la zone de libre-échange et le marché commun; il propose la renonciation aux clauses de sauvegarde et l'élimination de toutes entraves au libre jeu de la concurrence³⁰. Le 13 février, le Conseil des ministres de l'OECE «décide, selon les termes de la résolution finale, d'entamer des négociations afin de déterminer les modalités sur la base desquelles pourrait être établie une zone de libre-échange en Europe, associant sur une base multilatérale le Marché commun des Six et les autres pays membres de l'Organisation et de préparer les textes nécessaires³¹». Parmi les objectifs, il mentionne expressément l'expansion des échanges de produits agricoles de manière non discriminatoire entre tous les pays membres de l'organisation».

Toutefois, parmi les Six compte d'abord et surtout la conclusion de l'accord sur le Marché commun. C'est le 25 mars 1957 qu'après des négociations souvent âpres, le Traité instituant la Communauté économique européenne est signé à Rome – en même temps que le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). D'une certaine manière, il réalise un compromis – ou un équilibre – entre deux conceptions, celle de l'union douanière, où le libre-échange est instauré à l'intérieur d'un cadre restreint doté d'un tarif extérieur commun, et celle de l'union économique, qui comporte un droit, des politiques et

²⁷ *Louis-Edouard Roulet* (éd.), *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel, 1980, p. 315.

²⁸ *Charles Roger*, «Zone de libre-échange ou association économique européenne», *Zone de libre-échange ou Communauté économique européenne. Colloque des 23 et 24 mai 1959*, Bruxelles, 1959, p. 19.

²⁹ «Résolution du Conseil de l'OECE concernant l'étude des rapports entre l'Union douanière européenne envisagée et les pays membres n'y participant pas, 19 juillet 1956», *Chronique de politique étrangère*, septembre-novembre 1959, p. 629. Citée par *C. Roger, op. cit., supra*, n. 28, p. 19.

³⁰ *Ibid.*, p. 20.

³¹ «Résolution du Conseil de l'OECE relative à des négociations sur une zone européenne de libre-échange et sur les problèmes connexes», 13 février 1957, *Chronique de politique étrangère, op. cit., supra*, n. 29, p. 637. Voir aussi *C. Roger, op. cit., supra*, n. 28, pp. 20–21.

des institutions communautaires. «La Communauté a pour mission», selon l'art. 2, «par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit». Le libre-échange intérieur qu'implique le marché commun est entendu dans un sens doublement large. Il comprend, d'une part, l'élimination à terme des droits de douane, la suppression des contingents, l'abolition d'autres mesures à effet équivalent» et, d'autre part, la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services³². Mettre en échec le vieux nationalisme économique qui a régi les échanges durant l'entre-deux-guerres, voilà l'une des missions dévolues aux nouvelles institutions communautaires.

26 Par ailleurs, le Traité CEE exclut ni toute ouverture à d'autres Etats européens, ni toute perspective mondiale. Alors que les art. 237 et 238 prévoient et adhésion et association bilatérale ou multilatérale à la Communauté, l'art. 110 concerne la libéralisation à l'échelle universelle. «En établissant une union douanière entre eux, les Etats membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières». Du côté allemand, en particulier, l'accent est mis sur le mondialisme que visent ou viseraient les Six par-delà le renforcement de la solidarité entre eux. C'est Hermann Abs, membre du Comité de direction de la *Deutsche Bank* et conseiller financier du chancelier Adenauer qui évoque dans une intervention à Paris en 1957 la réalisation progressive d'une entente à l'échelle mondiale³³.

27 Dans l'immédiat, c'est le règlement des rapports entre les Six et les non-six qui continue d'être discuté. Le 17 octobre 1957, le Conseil des ministres de l'OECE confirme sa détermination à réaliser une zone de libre-échange ouverte à tous les Etats européens³⁴. En même temps, il décide la création d'un comité intergouvernemental, dont il confie la présidence au *paymaster general* Reginald Maudling, membre du cabinet britannique. D'octobre 1957 à novembre 1958, les Dix-Sept tentent de parvenir à une formule de zone de libre-échange qui, tout en écartant le risque de dissolution de la CEE dans un ensemble plus vaste, évite la scission de l'Europe. Depuis que les premières discussions ont commencé en 1956, les idées et concepts de la zone de libre-échange ont passé de la seule libération du commerce à une formule qui comporte, en plus de l'abolition des barrières, un minimum d'harmonisation des politiques, de manière à éviter en particulier tout détournement de trafic. Les difficultés ne manquent pas. Elles concernent, entre autres, l'agriculture, les règles de concurrence, l'origine des marchandises et le calendrier des réductions tarifaires.

³² Art. 3 CEE. La libre circulation des personnes est également prévue.

³³ Hermann Abs, «L'Allemagne et l'Europe», in: Raymond Aron et al., *L'unification économique de l'Europe*, Neuchâtel, 1957, p. 68.

³⁴ «Résolution du Conseil de l'OECE relative à un Comité intergouvernemental, 17 octobre 1957», *Chronique de politique étrangère*, op. cit., supra, n. 29, p. 687.

28 En mars 1958, la France lance l'idée d'une association des Six et des Onze dans le cadre d'une «Association économique européenne³⁵». Trois points figurent dans le mémorandum français, tout d'abord l'approche par secteurs, ensuite l'harmonisation préalable des conditions de concurrence, enfin l'adoption d'un décalage entre l'entrée en vigueur du Marché commun et celle de l'union économique européenne. En outre, Paris demande l'extension aux Six des préférences impériales du Commonwealth. Du côté des non-six, le plan français est très mal accueilli. Il est considéré comme une manifestation de la mauvaise volonté de la France, voire comme un moyen de torpiller la zone de libre-échange. En juin, les négociations prennent un tour dramatique. A Londres éclate une «véritable crise». Maudling, «dans un état d'énervement infernal», semble même tenté de mettre un terme aux discussions, quand Snoy et d'Oppuers, accouru en hâte, le convainc d'y renoncer³⁶. C'est en octobre que le mémorandum de la Communauté, qui a été rédigé par un groupe de travail présidé par le délégué permanent de la Belgique à l'OECE, Roger Ockrent, est soumis aux Onze³⁷. Il représente une sorte de compromis entre les thèses de la France et celles des autres Six. Plus de décalage entre l'entrée en vigueur de l'Association et la date des premières démobilités tarifaires et contingentaires dans le cadre de la CEE. Mais maintien de l'approche par secteur, de l'harmonisation des conditions sociales, de la révision du système des préférences impériales. L'introduction de droits compensateurs pour combler les écarts de tarif extérieur est retenue, de même que la coordination des politiques commerciales. Aux termes de zone de libre-échange sont substitués ceux d'Association économique européenne. La formule libérale de la zone est ainsi convertie en formule atténuée d'union économique.

29 Au cours de la dernière décennie d'octobre, les discussions reprennent à l'OECE. Dans des domaines plutôt techniques, des progrès sont enregistrés. Les questions de l'origine des marchandises et des détournements de trafic, d'harmonisation des politiques sociales, de la nature des institutions, des procédures de vote, des clauses de sauvegarde, sont en partie réglées³⁸. En revanche, des points de désaccord fondamentaux demeurent. La France en particulier, enfoncée dans les difficultés économiques, renâcle devant un libre-échange élargi auquel elle n'est pas préparée, comme le précise le ministre Couve de Murville au premier ministre britannique Harold Macmillan le 6 novembre 1958³⁹. Le 14 novembre survient le veto de Paris. A la sortie du Conseil des ministres, le porte-parole du gouvernement, Jacques Soustelle, annonce l'impossibilité de réaliser une zone de libre-échange⁴⁰ «comme l'auraient souhaité les Britanniques (...) et cela faute d'un tarif

³⁵ Baron Snoy et d'Oppuers, «Les étapes de la coopération européenne et les négociations relatives à une zone de libre-échange», *Chronique de politique étrangère*, op. cit., supra, n. 29, p. 614; C. Roger, op. cit., supra, n. 28, pp. 23-24.

³⁶ Paul Collowald et François Fontaine, *Interview du Comte Snoy et d'Oppuers. La naissance de l'Europe contemporaine*, Bruxelles, 1984, p. 41.

³⁷ «Mémorandum de la Communauté économique européenne au Comité intergouvernemental, 17 octobre 1958», *Chronique de politique étrangère*, op. cit., supra, n. 29, pp. 698-706.

³⁸ C. Roger, op. cit., supra, n. 28, p. 25.

³⁹ Harold Macmillan, *Riding the Storm*, London, 1971, p. 456.

⁴⁰ *Le Monde*, 16-17 novembre 1958.

douanier unique à la lisière des dix-sept pays et faute des mesures d'harmonisation dans les domaines économique et social». Les négociations sont suspendues. Des discussions poursuivies dans d'autres instances échouent de leur côté. Le projet de grande zone européenne de libre-échange est dans l'impasse.

30 C'est peu après la crise de novembre que, non sans ironie, des mesures commerciales et monétaires sont prises à Paris et dans d'autres capitales européennes en vue de faciliter les échanges internationaux. Au début du mois de décembre, la Communauté européenne, sur proposition des gouvernements du Bénélux, introduit au profit de tous les membres du GATT, de l'OECE et de tous les pays qui bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée une diminution de 10%, au 1^{er} janvier 1959, des droits de douane appliqués aux marchandises, dont les tarifs sont supérieurs au futur tarif extérieur commun de la CEE. Au profit de tous les membres de l'OECE, elle décide l'augmentation, à la même date, de 20% des contingents. Dans le domaine monétaire, la liberté des changes est restaurée un peu partout en Europe. A la suite de la Grande-Bretagne, tous les pays membres de l'Union européenne des paiements, à l'exception de la Grèce, de la Turquie et de l'Islande, rétablissent la convertibilité externe de leurs devises. C'est le cas de la France le 27 décembre. A l'Union européenne des paiements qui est dissoute succède l'Accord monétaire européen.

31 En même temps, les Onze, déçus, sinon choqués, par la rupture de novembre, commencent leurs tractations dans le but de trouver une solution de rechange. A l'initiative de la Suisse, une première rencontre a lieu en décembre 1958 à Genève⁴¹. Devant l'impossibilité de parvenir à un accord avec la Communauté, les non-six, au demeurant réduits à sept, entendent au moins libérer leurs échanges entre eux, tout en insistant sur «la nécessité d'un règlement provisoire non discriminatoire des relations commerciales avec les Six à partir du 1^{er} janvier». L'idée d'une «petite zone de libre-échange» à sept est retenue au cours des discussions qui suivent⁴². En juin 1953 est rédigé à Saltsjöbaden en Suède le projet d'Association européenne de libre-échange. Il est approuvé en juillet par les ministres des sept. Le 20 novembre, la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange est paraphée à Stockholm.

32 L'accord porte essentiellement sur la libération du commerce des marchandises entre les pays membres de l'Association. Mais, sous forme de déclaration d'intention ou de clause de style, il exprime la double aspiration des Sept à une «coopération économique plus étroite entre les membres de l'Organisation européenne de coopération économique», y compris les membres de la Communauté économique européenne et au «développement harmonieux» et à «l'expansion du commerce mondial», ainsi qu'à «l'élimination progressive des obstacles qui l'entravent⁴³». C'est, d'une certaine manière, dans la mesure même où elle représente, du point de vue de ses promoteurs, une étape dans un processus de

⁴¹ *Journal de Genève*, 3 décembre 1958. Cité par Paul Veyrassat, *La Suisse et la création de l'AELE. Une page d'intégration européenne*, Neuchâtel, 1969, p. 50.

⁴² A propos de la naissance de l'AELE, voir P. Veyrassat, *ibid.*, op. cit., supra, n. 41; Pierre du Bois et Bettina Hurni (éd.), *L'AELE d'hier à demain*, Genève, 1987.

⁴³ Préambule de la Convention instituant l'AELE.

libéralisation à l'échelle de l'Europe, voire du monde, que l'AELE est pensée un peu comme une solution transitoire par certains Etats.

La création de la Communauté ne suscite pas seulement des réactions en Europe 33 occidentale. Elle en provoque également du côté du GATT. Les mesures de réduction tarifaire que décident les Six appellent de nouvelles négociations multilatérales en vue de parvenir à des baisses de tarifs conformément à la règle selon laquelle «en cas de constitution d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, des compensations doivent être accordées aux pays tiers⁴⁴». Malgré le soutien qu'ils n'ont cessé d'apporter tout au long des années 50 à l'intégration de l'Europe et, en particulier, à la réalisation du Marché commun, les Etats-Unis craignent les effets discriminatoires du nouveau tarif extérieur commun. C'est sous leur impulsion qu'ont lieu et la négociation XXIV de septembre 1960 à mai 1961 et surtout le *Dillon Round* – du nom du sous-secrétaire d'Etat américain au Trésor – de mai 1961 à mars 1962, au cours duquel une baisse moyenne du tarif douanier de la CEE de 6,5 % est introduite.

C'est en un sens la première en date des institutions européennes, l'OECE, que 34 remettent en cause le plus directement et le plus radicalement les mutations qui surviennent en Europe. En décembre 1960, elle est remplacée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). C'en est pour ainsi dire fini avec le forum européen du libre-échange. La nouvelle organisation, élargie aux Etats-Unis et au Canada – et ultérieurement aux autres pays industrialisés à économie de marché – est privée de toute compétence en matière tarifaire.

Un nouvel ordre économique et commercial résulte ainsi de la double instauration 35 du Marché commun et de l'Association européenne de libre-échange. Soutenue par le retour à la convertibilité des monnaies, en décembre 1958, la libération du commerce est accélérée aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur. Somme toute, le libre-échange, tout limité et inégalement réparti qu'il soit encore, est désormais ancré dans les enjeux du moment.

⁴⁴ Art. XXIV § 5, lit. a du GATT.