

La Grande-Bretagne entre le Commonwealth, l'Europe, les Etats-Unis et les pays tiers

Autor(en): **Heilperin, Michael A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft [2]: **La Suisse et la Communauté atlantique**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135639>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Grande-Bretagne entre le Commonwealth, l'Europe, les Etats-Unis et les pays tiers

MICHAEL A. HEILPERIN

*professeur à l'Institut universitaire
de hautes études internationales, Genève*

I.

«L'Angleterre, écrivait le regretté André Siegfried dans son ouvrage aussi clairvoyant que pénétrant, *La Crise britannique au XX^e Siècle*, paru en 1931, dépend essentiellement de trois choses : l'importation, grâce à laquelle elle s'alimente et ravitaille son industrie en matières premières ; l'exportation, par quoi elle paie, sinon la totalité, du moins les deux tiers de son importation ; l'échange international, qui nourrit et entretient le volume général de ses affaires... Les préoccupations dominantes dans ce pays ne peuvent rester qu'internationales : le gêner simplement dans la liberté de ses échanges, à plus forte raison l'enfermer dans un système clos, si vaste soit-il, c'est risquer de tarir la sève qui le fait vivre. Voilà pourquoi les principes permanents de la politique britannique demeurent toujours les mêmes : liberté des communications et des échanges, contrôle des matières premières dans le monde et du financement international... Même en acceptant de partager le monde, l'Angleterre reste et doit rester internationale d'esprit... Il résulte de ces circonstances, qui n'ont pas changé, que l'Angleterre est, pour ainsi dire condamnée à sa politique mondiale ¹.»

Ces phrases s'appliquent tout aussi bien à l'Angleterre d'aujourd'hui qu'à celle de 1931.

Lorsqu'on jette un regard sur un globe terrestre, ou faute de mieux sur une mappemonde (dans la projection de Mercator, aussi fautive fût-elle, mais centrée sur l'Atlantique), on ne peut être qu'impressionné par l'importance mondiale qu'acquiert, au cours des siècles, «this little island off Europe», première puissance du monde pendant un siècle et centre, pendant longtemps, d'un empire sur lequel le soleil ne se couchait jamais. Pays natal du libre-échange et de l'étalon-or, la Grande-Bretagne dirigea le monde vers des buts économiques internationaux et libéraux pendant le siècle qui sépare la fin des guerres napoléoniennes du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Entre les deux guerres, son rôle diminua et fut parfois partagé avec les Etats-Unis,

¹ ANDRÉ SIEGFRIED : *La Crise britannique au XX^e Siècle*, collection Armand Colin, Paris, 1931, p. 181-185.

encore essentiellement isolationnistes. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne, affaiblie davantage encore mais toujours fort importante dans les affaires du monde, devint nettement le *junior partner* d'une Amérique vigoureuse et jeune et acceptant finalement, encore qu'à contre-cœur, le rôle de puissance mondiale.

C'est dans cette perspective à la fois historique et géographique que se situent les problèmes actuels de la Grande-Bretagne.

Les relations économiques entre la Grande-Bretagne, d'une part, et le Commonwealth, l'Europe, les Etats-Unis et le reste du monde, d'autre part, peuvent être brièvement illustrées par les deux tableaux statistiques suivants :

TABLEAU I
Importations du Royaume-Uni

(En millions de livres sterling)		
En provenance :	1961	Différence entre 1957 et 1961
Des pays du Commonwealth	1553	— 58
Des Etats-Unis	483	+ 1
De la Communauté économique européenne	678	+187
De l'AELE	459	+ 61
Du reste du monde	1225	+163
Total mondial	4398	+354

TABLEAU II
Exportations du Royaume-Uni

(En millions de livres sterling)		
A destination :	1961	Différence entre 1957 et 1961
Des pays du Commonwealth	1326	— 12
Des Etats-Unis	298	+ 40
De la Communauté économique européenne	666	+160
De l'AELE	446	+ 94
Du reste du monde	1104	+133
Total mondial	3841	+417 ¹

¹ Source: The Board of Trade, *The Commonwealth and the Sterling Area*, Statistical Abstract n° 82/1961, Londres, H. M. Stationary Office, 1962, p. 4 et 5.

Ce qui frappe lorsqu'on examine la première colonne de chacun des deux tableaux ci-dessus, c'est l'importance en termes absolus du commerce britannique avec les pays du Commonwealth. En 1961, il représente, aussi bien du côté des importations que des exportations, environ un tiers du total. Ce qui frappe ensuite, c'est l'importance du commerce britannique avec les pays tiers. Il représente, en 1961, sensiblement plus du quart tant des exportations que des importations britanniques. Mais c'est la seconde colonne des deux tableaux qui est la plus révélatrice. On remarque qu'entre 1957 et 1961 le commerce avec le Commonwealth était légèrement en baisse (£58 millions pour les importations, £12 millions pour les exportations); qu'il était presque stationnaire avec les Etats-Unis (accroissement de £1 million pour les importations, de £40 millions pour les exportations); et que le commerce avec les pays tiers était nettement en hausse (£163 millions pour les importations, £133 millions pour les exportations). Mais ce qui est le plus frappant, c'est la très grande expansion du commerce avec les pays qui forment aujourd'hui en Europe les deux groupements libre-échangistes : la CEE et l'AELE. Les exportations britanniques vers ces deux groupes ont augmenté de £254 millions, tandis que les importations en provenance des mêmes groupes de pays se sont accrues de £248 millions. Relevons, par ailleurs, que l'expansion du commerce était plus forte avec le Marché commun, dont l'Angleterre ne fait pas partie, qu'avec l'AELE, dont elle est membre. Il convient donc de noter dès à présent que, depuis 1957, les relations commerciales de la Grande-Bretagne s'épanouissent surtout avec l'Europe, tandis qu'elles déclinent pour ce qui est du Commonwealth et qu'elles sont à peu près stationnaires avec les Etats-Unis. Nous reviendrons plus loin sur ces constatations préliminaires.

II.

Entrons dans le vif de notre sujet et constatons tout d'abord, comme fait historique indiscutable, que le Commonwealth n'est autre chose qu'un empire en état de désagrégation lente, ordonnée et continue. Aussi déplaisant qu'il puisse paraître aux uns et réconfortant aux autres, le fait lui-même est historiquement vrai. Cette désagrégation, on peut la faire remonter, si l'on veut, à la victorieuse guerre d'indépendance des treize colonies nord-américaines et à la proclamation de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique du Nord en 1776. Il est vrai qu'il n'y a pas eu d'autres défaillances pendant un siècle et demi et que les colonies britanniques des Indes furent transformées par Disraeli en empire, ce qui donna au roi du Royaume-Uni le titre d'empereur des Indes. Mais dès le début de ce siècle, le mouvement pour l'indépendance fit des progrès marqués à l'intérieur de l'Empire, amenant la quasi-indépendance des anciens Dominions blancs en vertu des Statuts de Westminster de 1931. Désormais le roi d'Angleterre était séparément roi du Canada, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, d'Afrique du Sud. Mais ces pays avaient une autonomie quasi complète pour tout ce qui concernait leur gouvernement intérieur. Ils comptaient certes encore sur la marine de guerre britannique pour les défendre et n'exerçaient pas de prérogatives indépendantes en matière de politique extérieure; pour tout le reste ils étaient réellement *self-governing*.

La création, en 1931, d'une zone sterling (dont le Canada ne faisait d'ailleurs pas partie) parut donner un nouvel élément de cohésion au Commonwealth. Cette union monétaire fut très vague, bien que très réelle, jusqu'au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale, mais devint ensuite un système formellement organisé et fortement intégré. Les accords d'Ottawa de 1932 ajoutèrent un autre élément de cohésion par l'établissement de la préférence impériale. Ainsi Neville Chamberlain, à l'époque chancelier de l'Échiquier, réalisait avec trente ans de retard les rêves de son père, Joseph Chamberlain, qui joua un si grand rôle dans la politique britannique, à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle, mais devait voir échouer son but suprême : remplacer le libre-échange mondial par la préférence impériale et l'*Imperial Free Trade*. On a dit, à l'époque de Neville Chamberlain, qu'en adoptant les accords d'Ottawa, il donnait une plus grande preuve de piété filiale que de sagacité économique et politique, et pour ma part je pense que le verdict de l'histoire sera un jour rédigé en de tels termes.

Néanmoins, le mouvement centrifuge de l'Empire britannique continuait à s'accroître et reçut un très fort appui par le déroulement et les conséquences de la Deuxième Guerre mondiale.

Il est vrai que le Commonwealth a conservé à peu près tous ses membres, à l'exception de l'Irlande qui s'en détacha sensiblement dès 1936 et le quitta définitivement en 1948, tandis que l'Afrique du Sud le fit en 1961. Ce qui s'appelait jusqu'à la guerre *The British Commonwealth of Nations* et qui n'est maintenant désigné que du nom de *Commonwealth*, présente actuellement une multitude de relations particulières avec la Grande-Bretagne ; il serait trop long de les discuter ici en détail. On obtient parfois une idée de ce qui est une situation complexe par des indications relativement simples. En l'occurrence, celles-ci vont nous être fournies par le titre que porte la reine Elisabeth lorsqu'elle parcourt le Commonwealth. Au Royaume-Uni et dans les colonies qui lui restent encore, son titre est : « By the grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and of her other Realms and Territories, Queen, Head of the Commonwealth, Defender of the Faith. » Au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ce titre s'augmente du nom du pays respectif après « Great Britain and Northern Ireland », de sorte que dans ces trois vieux ex-Dominions, Elisabeth II apparaît à la fois comme reine du Royaume-Uni et de l'ex-Dominion en question. En revanche, à Ceylan, au Ghana, à la Nigeria, à la Sierra Leone et au Tanganyika, Elisabeth II porte le titre de « Queen of [nom du pays] and of her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth ». Il n'est plus question, ni du Royaume-Uni, ni de la défense de la foi ! Enfin, en Inde, au Pakistan et dans la Fédération de la Malaisie, Elisabeth II n'est pas reconnue comme reine, puisque ces pays ont des chefs d'Etat, mais, étant donné qu'ils sont restés membres du Commonwealth, elle y porte le titre de « Head of the Commonwealth ».

On voit immédiatement la variété des rapports qui existent aujourd'hui à l'intérieur de ce qu'était l'Empire britannique et de ce qui fut plus tard le *British Commonwealth of Nations*. Il n'y a aucune raison de croire que ce processus de désagrégation ordonnée puisse ne pas se poursuivre. Les Anglais — ou en tout cas *des* Anglais — s'en rendent du reste parfaitement bien compte. D'où le tournant, au cours de ces dernières années, dans la politique britannique, qui s'appuie moins sur le Commonwealth et cherche

davantage d'autres appuis. D'où aussi, notamment, le changement d'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard de l'Europe.

III.

Avant de discuter en détail le problème des relations entre la Grande-Bretagne et l'Europe et de dire quelques mots sur le rôle de ce pays dans la construction atlantique, il convient de s'arrêter, ne serait-ce que brièvement, sur les relations de la Grande-Bretagne avec les Etats-Unis, d'une part, et avec les « pays tiers », d'autre part. On parle beaucoup des « relations particulières » (*special relationship*) entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Cette notion, sauf erreur de ma part, est très récente, car elle ne remonte qu'à la Deuxième Guerre mondiale et plus particulièrement à l'époque où l'Europe étant entièrement occupée par les armées nazies, la Grande-Bretagne continuait à se battre seule puis, à partir de décembre 1941, en alliance avec les Etats-Unis. A la fin de la guerre, ces deux nations de langue anglaise se sont plus d'une fois consultées à deux, mais de plus en plus ces « relations particulières » sont devenues un mythe. Le seul domaine, probablement, où l'on puisse encore parler d'un *partnership* anglo-américain fermé, est celui des armes nucléaires, ce qui ne cesse d'irriter le général de Gaulle. Mais ici encore, il convient de dire qu'une force de frappe britannique totalement indépendante des Etats-Unis apparaît inconcevable. En fait, les « relations particulières », dans la mesure où elles existent encore, sont celles de *junior partner* (Royaume-Uni) à l'égard du *senior partner* (Etats-Unis), ce qui signifie qu'à la longue elles doivent inévitablement disparaître en faveur d'un arrangement multilatéral plus satisfaisant. C'est là un des aspects de l'importance de la construction atlantique. En réalité, si on regardait les faits en face et si on ne se laissait pas trop émouvoir par des mots et des souvenirs, il n'y aurait pas grand-chose que le général de Gaulle puisse envier ou dont il puisse faire grief au premier ministre britannique en ce qui concerne les relations de chacun de leurs deux pays avec les Etats-Unis.

Les Etats-Unis restent, bien entendu, un pays où l'on parle l'anglais et dont les hommes d'Etat peuvent, par conséquent, s'entretenir avec les hommes d'Etat britanniques sans l'aide d'interprètes. La différence, pour minime qu'elle soit, a son importance dans les relations internationales. Le recours à des interprètes enlève quelque chose de spontané et d'immédiat aux relations entre chefs de gouvernement ou entre ministres. Mais il ne faudrait pas exagérer l'importance de ce point (ni d'ailleurs le sous-estimer) : il y aura toujours des relations spéciales entre gens parlant la même langue, au sens propre du mot. Mais les langues s'apprennent et les ministres et chefs d'Etat peuvent les apprendre aussi bien que toute autre personne ; il est fort souhaitable que la connaissance des principales langues se propage davantage parmi les dirigeants de ce monde, et notamment parmi les dirigeants du groupe atlantique : je suis persuadé que cela ferait disparaître certaines frictions et éviterait beaucoup de malentendus.

Sur le plan purement économique, les Etats-Unis sont un pays tiers tout comme les autres pays ne faisant pas partie du Commonwealth (avec ses préférences commerciales),

ou de l'AELE (avec ses buts et réalisations libre-échangistes). Or, le commerce de la Grande-Bretagne avec les pays tiers augmente ; il augmente, comme le montre le tableau statistique inséré plus haut, moins vite que le commerce avec l'Europe, mais plus vite que celui avec le Commonwealth (malgré les préférences). Notons aussi qu'en 1961 les importations du Royaume-Uni en provenance des Etats-Unis, plus les pays tiers, s'élevaient à £1708 millions sur un total mondial de £4398 millions, tandis que les exportations britanniques vers les pays tiers (Etats-Unis compris) s'élevaient à £1402 millions sur un total de £3841 millions ; cela veut dire que, tout comme à l'époque où André Siegfried écrivait sa *Crise britannique au XX^e Siècle*, la Grande-Bretagne dépend davantage des pays tiers que du Commonwealth ou de l'Europe qui, séparément, représentent chacun un total moindre que celui des échanges entre la Grande-Bretagne et les pays tiers. Il est clair également que l'expansion de l'économie britannique demande une expansion de son commerce avec les pays tiers, même dans le cas où son commerce avec l'Europe devait continuer à s'accroître.

Nous avons déjà noté que le commerce avec le Commonwealth était légèrement en baisse dans les années 1957-1961 ; la raison principale de cette baisse est le développement des nouvelles industries dans les différents pays du Commonwealth et leur dépendance de plus en plus réduite des produits industriels de la Grande-Bretagne. Les accords d'Ottawa, qui étaient basés sur la conception des échanges de produits agricoles et des matières premières du Commonwealth contre les produits industriels britanniques, sont depuis longtemps un anachronisme. La tendance au nationalisme économique des « pays neufs » est aussi regrettable qu'elle est quasiment irrésistible. Ce fait a été reconnu au cours de la Conférence du Commonwealth tenue à Londres en juin 1956, à l'époque même où les Six commençaient à négocier dans le domaine de Val-Duchesse, près de Bruxelles, les accords qui devaient conduire au Traité de Rome.

Or, les Anglais ne s'attendaient ni à la douche froide de la Conférence impériale, ni à l'acceptation par les Six du rapport de la Commission Spaak comme base de négociation des traités relatifs au Marché commun et à l'Euratom. La coïncidence des deux événements leur donna matière à réflexion. Nous verrons plus tard quel en fut le résultat. En tout état de cause, on peut dire qu'à partir de 1956 les milieux dirigeants de Grande-Bretagne ont reconnu le caractère de plus en plus éphémère du Commonwealth comme base de leur position mondiale. C'est là de ma part — et je m'en rends bien compte — une affirmation qui peut prêter à contradiction ; elle se fonde sur des impressions personnelles recueillies au cours de nombreuses visites à Londres entre la fin de la guerre et ce jour. Elle reflète en particulier des conversations que j'ai eues avec des dirigeants britanniques à la fin de juin 1956, lorsque les deux événements auxquels je viens de faire allusion étaient tout ce qu'il y a de plus récents. Je suis persuadé, pour ma part, que le mois de juin 1956 marque un tournant dans les relations de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth aussi bien qu'avec l'Europe. Plus tard, dans la même année, la malheureuse expédition de Suez devait éclairer les Anglais d'une façon aussi concluante que brutale sur leur vraie position dans le monde. L'aventure de Suez aurait pu réussir dans les 48 heures, même sans l'accord des Etats-Unis, par un déploiement de forces suffisantes et avec de l'audace. Mais en l'absence d'audace comme de forces adéquates,

il devint douloureusement clair à la Grande-Bretagne qu'elle ne pouvait pas tenter pareille aventure contre le gré des Etats-Unis. Si la notion des « relations spéciales » entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis survécut à la crise de Suez, c'est un grand hommage au talent politique de M. Macmillan. Mais en réalité, ces relations ont cessé d'exister, excepté dans le domaine nucléaire, peu de temps après la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Bien que n'étant plus une puissance mondiale indépendante, la Grande-Bretagne peut cependant encore exercer un rôle politique et économique de premier plan dans le cadre d'organismes internationaux. Elle peut rechercher l'expansion de son commerce mondial dans le cadre du GATT, la solution de ses problèmes monétaires dans le cadre du Fonds monétaire international et de l'OCDE, et sauvegarder sa sécurité militaire dans le cadre de l'OTAN.

IV.

Faute de pouvoir dresser ici l'historique complet des efforts britanniques en vue de se lier plus intimement à l'Europe, nous traiterons surtout des efforts récents faits par le Royaume-Uni pour adhérer au Marché commun et des raisons de leur échec.

Il convient toutefois de rappeler très brièvement les étapes de toute cette évolution. Les dirigeants britanniques ont mis du temps à comprendre l'importance politique de l'initiative prise par les six pays qui ont fondé, en 1950, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. En 1955, lorsque les Six décidèrent, à la Conférence de Messine, de faire la « relance européenne » sur le terrain économique à la suite des initiatives prises dès 1952 par le Dr J. W. Beyen, alors ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et qui obtinrent en 1955 l'appui solide de M. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères de Belgique, les Anglais commirent l'erreur de ne pas prendre ces initiatives au sérieux.

Un comité d'experts siégea à Bruxelles en 1955-1956 sous la présidence de M. Paul-Henri Spaak et adopta, au printemps de 1956, le célèbre « Rapport Spaak » qui est à la base des Traités de Rome. La Grande-Bretagne n'accepta pas de prendre part aux travaux de cette Commission, bien que cela eût été le désir de M. Spaak et de ses collègues. Elle se contenta d'envoyer un observateur qui fut rappelé alors que le Comité n'en était qu'au milieu de ses travaux. De cette méprise résulta le choc déjà signalé qui se produisit à Londres lorsque les six ministres des Affaires étrangères acceptèrent, à fin mai 1956, le Rapport Spaak comme base des négociations qui aboutirent aux Traités de Rome.

J'ai déjà mentionné plus haut mes impressions de Londres de fin juin 1956. On me parla alors, en hauts lieux, de l'« *agonizing reappraisal* » (en citant l'expression alors célèbre du secrétaire d'Etat américain, Foster Dulles) des relations entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth, d'une part, et l'Europe, de l'autre. Il s'agissait d'abord d'une pure revision de politique commerciale ; ce n'est que plus tard que le Gouvernement britannique s'intéressa réellement au processus d'unification européenne et à la participation du Royaume-Uni à ce processus. Le premier résultat de l'« *agonizing reappraisal* » fut le projet d'une zone de libre-échange s'étendant à l'ensemble des pays membres de

l'OECE. Ce projet fut introduit dans la discussion au cours de la Conférence ministérielle de l'OECE en juillet 1956 et un comité d'experts fut chargé de se prononcer sur les possibilités techniques d'une telle zone de libre-échange. Son rapport, paru au début de l'année suivante, fut positif. A la demande de la France, on ne poursuivit pas cette question jusqu'après la ratification des Traités de Rome; le Gouvernement français, en effet, redoutait les résultats défavorables qu'un nouveau projet libre-échangiste pourrait avoir sur l'adoption par le Parlement des traités relatifs au Marché commun qui, déjà, suscitaient une forte opposition dans les milieux protectionnistes. Ce n'est donc qu'en automne 1957 que l'OECE décida de créer un comité ministériel dans le but de négocier l'établissement d'une vaste zone de libre-échange. Ce comité était présidé par un membre du Cabinet britannique, M. Reginald Maudling (l'actuel chancelier de l'Echiquier britannique); il est par conséquent connu, dans la littérature du sujet, sous le nom de « Comité Maudling ».

Les travaux de ce Comité furent très lents, on s'en souviendra, à cause, tout d'abord, de la difficulté qu'eurent les Six à formuler des propositions unanimes aux autres membres de l'OECE. Les Anglais avaient déjà proposé l'établissement d'une zone de libre-échange s'étendant uniquement aux produits industriels, laissant donc de côté l'agriculture, et ayant une structure institutionnelle extrêmement sommaire. Les Six demandaient l'introduction de l'agriculture et une structure institutionnelle plus détaillée, s'appliquant à différents domaines que les propositions britanniques avaient laissés de côté, tels que la législation sociale, les migrations, les mouvements de capitaux, la réglementation des cartels, etc. Finalement, les Six s'étant mis d'accord, une contre-proposition, connue sous le nom de « Rapport Ockrent »¹, fut présentée aux pays membres du Comité Maudling. Contrairement à certaines prévisions, elle fut acceptée sans autre comme base des négociations à venir. Là-dessus on dressa, dans le courant d'octobre 1958, un programme très accéléré de négociations qui devaient amener, espérait-on, un accord de base dans les premiers mois de l'année suivante. Mais le 15 novembre 1958, M. Jacques Soustelle, en qualité de porte-parole du Gouvernement français dont il était alors ministre de l'Information, annonçait à la presse que la France ne pouvait accepter d'aucune façon le principe d'une zone de libre-échange. Cette déclaration fut confirmée dans une lettre personnelle adressée à M. Macmillan par le général de Gaulle, alors président du Conseil.

Un mois plus tard, l'OECE tint sa réunion ministérielle régulière de fin d'année; au cours des discussions qui s'engagèrent alors, la position française en ce qui concerne la zone de libre-échange n'a été appuyée par aucun membre de l'Organisation, mais cette quasi-unanimité contre le veto français n'en affecta nullement les conséquences. Les négociations relatives à la zone de libre-échange ne furent plus reprises.

L'année 1959 vit alors la formation d'une *petite* zone de libre-échange sur l'initiative commune de la Suisse et des pays scandinaves, initiative appuyée, d'ailleurs, par la Grande-Bretagne. Avant la fin de l'année 1959, le Traité de Stockholm fut signé, qui

¹ Roger Ockrent, qui présidait le groupe de travail chargé de rédiger les propositions des Six, était le délégué permanent de la Belgique auprès de l'OECE. Il est actuellement ambassadeur de Belgique auprès de l'OCDE et président de son Comité exécutif.

établit l'Association européenne de libre-échange à laquelle participent la Suisse, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Autriche, le Portugal et la Grande-Bretagne.

L'AELE (connue également sous ses initiales anglaises de EFTA) est un groupement fort différent du Marché commun des Six, fort différent aussi de ce qu'aurait pu être la grande zone de libre-échange de l'OECE. Elle diffère du Marché commun par le fait que c'est un arrangement essentiellement commercial, sans arrière-pensée politique, et qui, comme cela était prévu pour la zone de libre-échange, n'établit pas de tarif douanier commun autour des pays membres, mais se borne à instaurer un régime de libre-échange limité aux produits originaires de la zone. Cette distinction, dont la première mention se trouve dans la charte du GATT et dont la possibilité technique fut affirmée par les experts de l'OECE au début de 1957, crée, bien entendu, un certain nombre de problèmes complexes qui ne se présentent pas dans le cas d'une union douanière. Ainsi s'agit-il, par exemple, de définir clairement (et quelque peu arbitrairement) les produits qui auront droit au traitement libre-échangiste, tandis que d'autres produits (essentiellement des produits importés d'en dehors de la zone et réexportés vers d'autres pays membres de celle-ci) n'en bénéficieraient pas.

L'AELE ne s'étend pas aux matières étrangères au commerce proprement dit qui figurent dans les Traités de Rome (harmonisation des charges sociales, liberté de circulation de personnes et de capitaux, etc.). Par ailleurs, l'AELE se distingue de la grande zone de libre-échange, telle que celle-ci fut projetée, par le fait qu'elle n'a jamais été envisagée, par ses auteurs, comme une organisation permanente. Son but principal était de fournir une base pour une future négociation avec le Marché commun en vue d'aboutir à une organisation commerciale fondée sur le principe du libre-échange et englobant aussi bien les Six que les Sept. A côté de cela, il s'agissait d'éviter un trop grand morcellement économique de l'Europe face au Marché commun et, enfin, de démontrer la possibilité d'une zone de libre-échange, possibilité affirmée par les uns et niée par d'autres. Au moment où je rédige cet article, aucun doute n'est plus permis: une zone de libre-échange peut fonctionner, puisque l'AELE a fort bien fonctionné depuis sa fondation il y a un peu plus de trois ans.

Pour la Grande-Bretagne, l'AELE était par ailleurs un « pied-à-terre » sur le continent européen, ou encore, si on préfère, une porte entrouverte sur ce continent. L'évolution continua à se faire, du reste, en Grande-Bretagne, dans le sens d'une participation accrue à l'édification européenne, non seulement économique, mais politique. Les débats au Parlement britannique en 1960 et 1961 montrent clairement cette évolution, qui n'en était pas une pour M. Macmillan personnellement, car il est un « Européen » de vieille date; mais dans les rangs conservateurs, c'en fut une très considérable entre 1958 et 1961, suffisamment importante pour permettre au gouvernement de demander au Parlement l'autorisation d'engager des négociations avec le Marché commun en vue d'une adhésion éventuelle, et pour que le Parlement lui confie ce mandat par une grande majorité conservatrice et libérale, la plupart des travaillistes s'abstenant au vote. Ce fut donc ainsi que M. Edward Heath, lord du Sceau privé dans le gouvernement Macmillan, présenta à Paris, le 10 octobre 1961, une demande britannique d'adhésion au Marché commun sur la base des Traités de Rome et à condition que certains problèmes affectant

particulièrement le Royaume-Uni trouvent leur solution par voie de protocoles spéciaux annexés dans ces traités. Ces négociations se poursuivirent à Bruxelles entre la fin de 1961 et la mi-janvier 1963, lorsqu'un second veto français les mit en échec.

Etant donné l'importance, à la fois de l'évolution de l'opinion britannique ces dernières années à l'égard de l'Europe, et l'action du général de Gaulle qui, le 14 janvier 1963, interdit l'entrée dans le Marché commun de la Grande-Bretagne, quelques considérations supplémentaires me paraissent essentielles.

La Grande-Bretagne avait certaines raisons de croire que sa demande d'entrée au Marché commun serait reçue favorablement, non seulement par les pays du Benelux, la République fédérale et l'Italie, mais aussi par la France elle-même. En effet, dans son allocution radiodiffusée et télévisée du 31 mai 1960, le général de Gaulle déclara : « Mais si l'alliance atlantique est actuellement nécessaire à la sécurité de la France et des autres peuples libres de notre ancien continent, il s'agit pour eux, à l'abri de ce bouclier, de s'organiser en vue de la puissance et du développement communs. Leurs épreuves leur ont fait voir combien ils avaient payé cher leurs divisions et leurs conflits. Ni le Rhin, ni les Pays-Bas, ni les Alpes, ni les Pyrénées, *ni la Manche* (les italiques sont de nous), ni la Méditerranée, pour lesquels ils se sont si longtemps et si terriblement battus, ne les dressent plus les uns contre les autres. »

Les mots que j'ai soulignés ne passèrent pas inaperçus à Londres. La différence était considérable entre le passage précité et les vues exprimées par le général de Gaulle dans le volume III de ses *Mémoires de Guerre*, publié en octobre 1959. Dans ce volume il parlait de l'Europe comme de « l'une des trois Puissances planétaires et, s'il le faut un jour, l'arbitre entre les deux camps soviétique et anglo-saxon »¹. Ainsi, dans ses *Mémoires de Guerre*, le général de Gaulle faisait passer la frontière de l'Europe par le milieu de la Manche, contrairement à toutes les indications des géographes, qui la tracent à l'ouest de l'Islande ! D'autre part, dans ces mêmes *Mémoires*, le général de Gaulle groupait ensemble les pays anglo-saxons, c'est-à-dire les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, comme s'ils faisaient partie d'un bloc commun — ce qui, nous l'avons déjà dit, est loin d'être correct.

Or, dans ce discours radiodiffusé du 31 mai 1960, nous voyons le général inclure la Manche (que les Anglais ont l'impertinence d'appeler « the English Channel ») parmi les obstacles périmés à l'unité européenne. Le 23 juin 1960, M. Peter Thorneycroft, qui avait cessé d'être chancelier de l'Echiquier et n'occupait, provisoirement, aucun siège dans le Gouvernement britannique (dont il est actuellement ministre de la Défense nationale), demandait à son successeur de la Trésorerie, M. (maintenant lord) Heathcoat-Amory, si son attention avait été dirigée sur les déclarations clairvoyantes du président de Gaulle adressées par la radio au peuple français. Voici la réponse de lord Amory : « J'ai lu les déclarations du président de Gaulle avec un très grand intérêt. Je suis entièrement persuadé que le Royaume-Uni et nos partenaires de l'Association européenne de libre-échange seront très heureux d'entrer en négociations avec les membres de la Communauté économique européenne sur la base de ces déclarations. » Le Gouvernement

¹ p. 179-180.

britannique a-t-il été trop optimiste quant à la signification de ces observations du général de Gaulle ? On le dirait aujourd'hui ; mais il faut reconnaître qu'il n'a pas été le seul à y attacher autant d'importance. Lorsque M. Macmillan rendit visite, au printemps 1961, au président des Etats-Unis, à Washington, M. Kennedy et ses ministres exercèrent une assez forte pression sur le premier ministre britannique afin qu'il présente une demande d'adhésion au Marché commun. Dès que cette demande fut faite, on trouva beaucoup d'optimisme aussi bien à Londres qu'à Washington, et peut-être à Washington plus encore qu'à Londres, en ce qui concerne les résultats de cette négociation.

Personnellement, tout en me félicitant de ce qui paraissait être un changement d'attitude de la part du président de la République française, j'ai eu, quand même, quelques doutes. Ils sont exposés dans un article que j'ai écrit au début de 1961 à l'intention de l'*Annuaire européen*, publié par le Conseil de l'Europe à Strasbourg ¹. J'y disais notamment (et je m'excuse de me citer moi-même, mais le point a son importance) :

« Il faudrait donc réaliser ce qui pourrait paraître comme un tour de force impossible : un accord sur les résultats d'une négociation avant même que la négociation ait commencé ! Le paradoxe disparaît toutefois dès que nous nous rendons compte qu'il s'agit d'une opération à deux niveaux : une décision *politique* d'arriver à un accord ; et une négociation *technique* sur des problèmes particuliers. Une telle volonté politique de se mettre d'accord a existé avant le début des négociations du Val-Duchesse qui ont abouti au Traité de Rome. Une pareille détermination de se mettre d'accord devrait préexister à toute future négociation en vue d'établir un « marché unique » en Europe occidentale. Les protagonistes de la création d'une telle volonté politique sont le Royaume-Uni et la France » ².

Or, en fait, les négociations se sont engagées sans que cette condition politique préalable existât. Bien qu'il y ait eu de nombreuses conversations privées entre M. Macmillan et le général de Gaulle tout au long des négociations, il n'était pas clair, jusqu'au 14 janvier 1963, quel était le fond de la pensée du président de la France. Maintenant nous ne le savons que trop bien : il était négatif.

Pourquoi, le 14 janvier 1963 plutôt qu'une date quelconque en 1962, ou même lors de la déposition de la demande britannique en octobre 1961, ou encore, plus tard dans le courant de la présente année ? Les historiens se poseront longtemps cette question et n'arriveront peut-être jamais à se mettre d'accord sur la réponse. Pour ma part, je suis persuadé que la vraie raison du veto français en date du 14 janvier 1963 était que si les négociations, qui ont été reprises ce jour-là après une interruption de deux mois, avaient continué pendant quelques semaines encore, peut-être un mois ou deux, l'accord se serait fait sur tous les points essentiels qui restaient à négocier et qu'un veto n'aurait plus été possible. Comme en novembre 1958, le général de Gaulle imposa son veto pour empêcher l'aboutissement d'une négociation qui était en très bonne voie. Je base cette conviction sur des conversations que j'ai eues moi-même avec les principaux négociateurs du Benelux, de la République fédérale et de la Grande-Bretagne. Je pense que

¹ Vol. VIII, couvrant l'année 1960 ; La Haye, Martinus Nijhoff, 1961, p. 3-22.

² *Op. cit.*, p. 11.

cette impression serait corroborée par les négociateurs italiens, bien que je n'aie pas eu l'occasion de m'en entretenir avec eux; de toute évidence, elle ne le serait pas par les négociateurs français.

Mon point de vue paraît d'ailleurs être également celui d'un observateur aussi avisé que le baron Snoy et d'Oppuers ¹:

Il importe de relever, écrit-il dans un récent article, que la méthode de rupture des négociations utilisée par la France tant en 1958 qu'en 1963 revêt un caractère inaccoutumé dans les relations internationales et particulièrement peu admissible dans le cadre d'une communauté de pays poursuivant ensemble l'unification de l'Europe. Dans les deux cas, un interprète peu bienveillant pouvait estimer que la politique française embarquée par solidarité européenne dans une négociation difficile comptait sur les difficultés à résoudre pour éviter qu'elle aboutisse et que, chaque fois, la voyant près de réussir, elle n'a vu qu'un instrument de torpillage utilisable: un veto unilatéral annoncé sans consultation ni préavis pour le rendre irrévocable... Cette procédure... était... choquante à l'égard des cinq partenaires de la France dans la négociation. Celle-ci n'avait en effet été nouée avec la Grande-Bretagne qu'après un accord unanime entre les Six; il est anormal que la décision négative de la France n'ait pu faire l'objet d'aucune consultation préalable.

Quoi qu'il en soit, un effort d'association du reste de l'Europe au Marché commun a été rejeté unilatéralement par la France en 1958 et un effort d'adhésion intéressant au premier chef le Royaume-Uni (secondairement d'autres pays européens) a été ruiné d'un seul geste en janvier 1963.

Pour le moment, donc, la division économique de l'Europe en deux groupements économiques (qui, d'ailleurs, ne comprennent pas, à eux deux, l'ensemble des membres européens de l'OCDE) va se perpétuer. La Grande-Bretagne retrouvera des possibilités d'expansion commerciale dans le cadre de l'AELE, comme le montre l'expérience des dernières années. Elle les trouvera également dans ses relations avec le Marché commun si elle continue à rester concurrentielle et surtout si elle devient de plus en plus concurrentielle par l'aménagement de son économie intérieure. Mais tout en maintenant le pied sur le seuil de l'Europe, la Grande-Bretagne devra porter son attention sur son commerce avec les pays tiers (étant donné l'évolution, décrite plus haut, du Commonwealth) et, sur le plan politique et militaire, se concentrer plus encore qu'elle ne l'a déjà fait sur la coopération atlantique.

Car — et c'est là-dessus que je terminerai mes propos — même dans l'état d'affaiblissement provoqué par deux guerres mondiales, la Grande-Bretagne reste en vérité

¹ Le baron Snoy et d'Oppuers a été, depuis la fin de la guerre, l'une des personnalités les plus marquantes de la coopération économique en Europe dans le cadre du Benelux, dans celui de l'OÉCE, ainsi que dans la négociation du Traité de Rome dont il fut cosignataire avec M. Paul-Henri Spaak, et dans les négociations de la grande zone de libre-échange. Il a quitté l'Administration belge pour rentrer dans le secteur privé de l'économie de son pays au début de l'année 1959 et a, depuis, publié plusieurs articles retentissants sur les problèmes d'intégration économique européenne dont le plus récent en date, celui que je cite ici, a paru dans la *Revue générale belge* de mars 1963 sous le titre: « La crise de l'Europe ». Voir aussi du même auteur: « Les données actuelles de l'intégration européenne et les perspectives qui en dérivent », *Revue économique et sociale*, octobre 1960.

la clef de voûte de l'édifice atlantique. Elle l'est avant tout par le caractère particulièrement mondial de sa politique économique et de sa politique tout court. Le Commonwealth, même dans son état désagrégé, ainsi que la zone sterling, sont des liens qui unissent, par l'entremise de la Grande-Bretagne, le monde atlantique à de vastes régions du « tiers monde » bien plus fortement que ne sont unis, aux pays sous-développés, les Etats-Unis. En second lieu, tandis que la France tâche de donner un caractère isolationniste et quasi autarcique au Marché commun, et qu'il existe toujours encore des éléments isolationnistes et protectionnistes très forts aux Etats-Unis, la Grande-Bretagne, malgré son protectionnisme récent, reste un pays à orientation mondiale. En retrouvant le libre-échange, par une voie ou une autre, la Grande-Bretagne pourra jouer son rôle atlantique et mondial plus efficacement qu'elle ne le peut pour le moment ; mais il y a toutes raisons de croire que les dirigeants britanniques reconnaissent qu'un renouveau du libre-échange est, pour leur pays, la voie de l'avenir. Ainsi, beaucoup moins puissante que ne le sont les Etats-Unis, et moins riche peut-être que ne le sera demain la Communauté économique européenne, la Grande-Bretagne peut jouer, à cause de son orientation et de sa grande expérience, un rôle très important dans la création d'une future communauté atlantique. C'est pourquoi je l'ai appelée la clef de voûte de l'édifice atlantique. C'est là, je crois, son rôle pour demain.