

## Alfred Müller-Armack, Sur le chemin de l'Europe

**Légende:** Dans ses Mémoires, Alfred Müller-Armack, ancien conseiller principal de Ludwig Erhard au ministère des Affaires économiques de la République fédérale d'Allemagne (RFA) et membre de la délégation allemande au sein de la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom, décrit les divergences de vue au sein du gouvernement de Bonn en ce qui concerne la politique à suivre en matière de relance européenne.

**Source:** MÜLLER-ARMACK, Alfred. Auf dem Weg nach Europa, Erinnerungen und Ausblicke. Tübingen; Stuttgart: Rainer Wunderlich; C.E. Poeschel, 1971. 267 S. ISBN 3 8052 0202 4. p. 91-103.

**Copyright:** (c) Traduction CVCE.EU by UNI.LU

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

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

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/alfred\\_muller\\_armack\\_sur\\_le\\_chemin\\_de\\_l\\_europe-fr-8db99080-c610-4206-af6f-1fa5182117f1.html](http://www.cvce.eu/obj/alfred_muller_armack_sur_le_chemin_de_l_europe-fr-8db99080-c610-4206-af6f-1fa5182117f1.html)



**Date de dernière mise à jour:** 05/07/2016

[...]

L'ÉCHEC de la Communauté européenne de défense mit fin, pendant plus d'un an, à la discussion sur la Communauté politique européenne. On comprit qu'il était difficile de progresser dans les domaines militaire et politique, même si l'on parvint relativement vite à trouver un substitut dans l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui, bien que comptant l'Angleterre parmi ses membres, n'était toutefois pas en mesure de relancer l'intégration européenne globale. Il restait une organisation efficace de la collaboration européenne, à savoir l'OECE à Paris, dont le Conseil des ministres se réunissait régulièrement au château de la Muette. Ce château était un édifice fastueux que la famille Rothschild avait construit dans un vaste parc à côté du Bois de Boulogne. Pour une organisation internationale de cette taille, la salle centrale, ornée de lambris artistiquement sculptés, s'avérait cependant trop petite pour accueillir les délégations de vingt États européens, plus les délégations américaine et canadienne. Pourtant, ce qui s'y passait dans les réunions du Conseil des ministres sous la conduite du grand négociateur qu'était le chancelier de l'Échiquier anglais, Butler, témoignait d'un haut niveau et se répercutait de manière sensible sur la réalité européenne. L'Organisation avait reçu une première grande impulsion grâce à l'aide du Plan Marshall. Les différents États purent, à des degrés divers, tirer parti de cette aide. La République fédérale d'Allemagne y réussit sans doute le mieux. Par contraste avec de nombreux autres membres qui se débattaient contre des problèmes de leur balance des paiements, elle entra dans une période d'excédents permanents de sa balance commerciale et de sa balance des paiements et dut payer son rôle d'élève modèle de l'aide du Plan Marshall avec une pression croissante de la part des pays se trouvant dans une situation moins favorable. Ils réclamaient l'équilibre, concept derrière lequel se dissimulait pudiquement la revendication d'un relèvement considérable du niveau allemand des prix, perçu comme trop faible à l'échelle internationale.

Ces négociations se déroulaient en général non au Conseil des ministres, mais lors des rencontres des représentants des délégations, présidées par Sir Leslie Rowan, tacticien anglais doué et élégant, qui se tourna cependant peu après vers l'économie privée. À l'époque, nous pouvions nous targuer du plein emploi et d'une stabilité presque totale de la valeur de la monnaie, même si la critique à propos de la hausse de 1 à 2 % du niveau des prix au sein de la République fédérale d'Allemagne ne voulait pas faiblir. On voulait avoir une stabilité parfaite en Allemagne, mais on oubliait que nous ne vivons pas dans le meilleur des mondes et que de telles attentes vis-à-vis du système monétaire sont au fond utopiques. Des années durant, nous avons dû supporter la critique au sujet de la stabilité allemande et nous entendre conseiller une libéralisation de la politique économique allemande, surtout en ce qui concerne l'autorisation des importations. Ces mises en demeure étaient parfois un peu fatigantes mais, en tant que défenseurs de la stabilité, nous occupions dès le départ une meilleure position que ceux qui nous conseillaient le laxisme. Les recommandations de l'OECE représentaient tout de même pour nous un soutien efficace. Des propositions jouissant de la caution internationale furent à l'époque prises très au sérieux par Bonn et nous pûmes ainsi obtenir bien des résultats que nous n'aurions pas pu atteindre avec nos propres arguments. La conjoncture à la hausse en République fédérale d'Allemagne nous obligea à prendre des mesures dans le domaine de la politique commerciale. Cette interaction atteignit son point culminant lorsque, en raison de recommandations de l'OECE, les deux réductions conjoncturelles des droits de douane, par lesquelles nous essayions de combattre la hausse des prix liée à la haute conjoncture permanente, furent imposées en 1957. Dans l'histoire de la politique commerciale, on peut considérer comme un événement unique qu'un État ait été prêt à sacrifier plus de 40 % de sa protection douanière pour obtenir des importations supplémentaires et un meilleur équilibre de la politique commerciale. La seconde baisse fut décidée et ratifiée au *Bundestag* en une matinée — un record d'efficacité de la politique économique en démocratie, sur la base, il est vrai, de recommandations internationales.

Plus tard, on a eu tendance à déprécier l'OECE, qui ne pouvait prendre des décisions qu'à l'unanimité. C'est pourtant sans aucun doute à cette organisation qu'on doit la première grande avancée vers une hausse généralisée du niveau de prospérité en Europe. En association avec l'Union européenne des paiements (UEP), portée par elle, elle a fourni un excellent travail pour la libéralisation du commerce européen et apporté la preuve qu'on pouvait agir efficacement à l'échelon international sur la base de décisions unanimes. J'ai encore en mémoire des situations dans lesquelles l'un ou l'autre État osait dire non en dépit

de l'influence écrasante des grands. Les choses en restaient rarement là. Avec son non qui gênait la communauté, la délégation concernée se retrouvait dans une situation tellement précaire que des échanges téléphoniques animés avec la capitale concernée avaient lieu la plupart du temps à l'heure du déjeuner pour permettre de trouver malgré tout un consensus. En général, c'est ce qui arrivait, et l'unanimité était rétablie.

Après un certain progrès de la libéralisation, c'est-à-dire après la suppression des restrictions quantitatives, la délégation allemande s'est attaquée au système de contrôle des devises, à cet instrument destructeur du commerce international apparu depuis la grande crise économique mondiale. L'objectif positif poursuivi était la convertibilité. Ludwig Erhard a le mérite incontestable d'avoir, avec un zèle infatigable, amené ce point dans la discussion internationale. Le rôle qu'il a joué dans l'atteinte de cet objectif doit être mis sur un pied d'égalité avec la réalisation de la réforme monétaire et la suppression du contingentement. Au ministère de l'Économie, nous nous sommes ralliés à lui avec enthousiasme lors des conférences les plus diverses. Tout comme, avant la réforme monétaire, la majorité des partenaires à la discussion avaient douté de la possibilité même de cette réforme en raison de la pénurie de biens, nous nous sommes heurtés ici aussi, dans un premier temps, au scepticisme international. On écoutait obligeamment les arguments avancés, mais on croyait devoir polémiquer vivement contre eux. En tant que défenseur de la convertibilité, le représentant allemand auprès de l'OECE, devenu plus tard ambassadeur à Vienne, Müller-Graaf, qui nous a quittés trop tôt, a pris une part particulièrement active à cette discussion. En 1955, Ludwig Erhard, Wilhelm Röpke et moi-même entreprîmes un voyage à travers les États-Unis pour répandre ces idées au niveau international par des discussions et par des discours d'Erhard. À l'étranger, la convertibilité passait pour une obsession allemande. Lorsqu'on veut atteindre un objectif en politique économique, il ne faut pas craindre de se répéter. Nous y étions bien obligés, car les discours que tenait Erhard ne pouvaient pas sortir du sujet. Une de nos excellentes interprètes, Mlle Grosse-Schware, reçut à l'époque le sobriquet de «Miss Convertibility», parce qu'elle était capable, même sans connaître au préalable les détails précis du discours de son chef, d'en exposer le sujet en anglais. Ce n'est qu'après cette première impulsion, à laquelle la *Bundesbank* s'associa aussi après avoir longtemps hésité, que l'OECE poursuivit ses délibérations sur la convertibilité, pour pouvoir, le jour J, franchir le pas considéré par tous comme indispensable, avec les garanties nécessaires. On inventa l'Accord monétaire européen qui, par la suite, n'eut pas une grande importance dans la pratique, mais qui calma les esprits. Bien sûr, le passage à la convertibilité n'eut lieu qu'en 1958, lorsque des pourparlers internationaux visant à compléter la Communauté économique européenne par une zone européenne de libre-échange échouèrent — nous y reviendrons plus tard — et qu'on décida, pour faire quelque chose de positif, de passer à la convertibilité générale fin décembre 1958.

On se trouvait alors, passez-moi l'expression, comme l'âne de Buridan entre deux touffes d'herbe et on ne savait que choisir. Fallait-il opter pour la Communauté paneuropéenne de l'OECE qui, malgré tout ce qu'elle avait de positif, paraissait limitée dans ses possibilités de rapprocher les États européens plus étroitement qu'au sein d'une association plutôt souple, ou fallait-il essayer de continuer dans la voie de la CECA et poursuivre à six des objectifs plus ambitieux? L'année 1954 et la première moitié de 1955 ont été marquées par une discussion animée entre les défenseurs de la conception mondiale et ceux de la conception plus restreinte. Wilhelm Röpke était le défenseur de l'intégration mondiale. Certes, ce représentant courageux et imperturbable dans sa détermination intellectuelle d'un libéralisme conservateur ne montait au créneau que la plume à la main. La virtuosité de son écriture, qui lui valut bien des jalousies et qui fut un des motifs qui l'empêchèrent de revenir de Suisse, était incontestée. Dès ses débuts universitaires à Marburg, il vit dans l'interpénétration économique mondiale du 19<sup>e</sup> siècle, marquée par l'idéal du libre-échange, la voie qu'il suffisait de suivre pour réaliser dans la pratique l'intégration telle qu'il l'entendait. Il fut suivi, à distance, par Erhard. Dans les nombreux discours ministériels qu'il ne se lassait pas de faire, ce dernier penchait pour une intégration mondiale qui, si elle était limitée aux États européens — ce qui, à ses yeux aussi, semblait réaliste — devait se servir avant tout d'un marché libre pour rapprocher ces États. Dans ses rapports avec l'extérieur, l'Organisation européenne devait toutefois être la plus libérale possible afin d'éviter toute discrimination à l'égard d'autres pays. Les partisans de l'autre version suivaient une pensée plus politique. Ils voulaient d'abord consolider la Communauté des Six et la transformer en une institution politique. Le représentant de cette version stricte de la notion d'intégration était Konrad Adenauer, qui souhaitait poursuivre le travail qu'il avait entamé avec Robert Schuman. Ces idées étaient défendues également par le vice-président allemand de la Haute Autorité, Franz Etzel, et les milieux décisifs du ministère des Affaires étrangères autour du secrétaire d'État Hallstein, ainsi que par Heinrich von Brentano,

chef du groupe parlementaire de la CDU et dauphin du ministère des Affaires étrangères, qui était encore dirigé à l'époque par Adenauer lui-même.

On a pu montrer que la volonté d'aller plus loin n'était pas manifeste, du moins en Angleterre, et, effectivement, la Grande-Bretagne se montrait peu encline à quitter sa position influente au sein de l'OECE pour le cénacle des Six. Un conflit de principe s'engagea, qui entraîna pour moi de grandes difficultés, car je me trouvais pris entre deux feux et j'étais en outre ami avec Erhard comme avec Etzel. Certes, on put calmer le jeu un temps, mais la différence entre le concept plus étroit de la CEE, que quelques enthousiastes considéraient même comme un premier pas en direction d'un futur État fédéral européen, et la conception favorable à une intégration mondiale resta de longues années durant une pierre d'achoppement pour la politique intérieure allemande et fut la raison fondamentale des tensions entre Adenauer et Erhard qui persistèrent jusqu'au changement de chancelier en 1963.

Plus tard, on a reproché à Erhard d'avoir été trop conciliant. Mais il y a une chose qu'on ne pourra pas dire: même s'il se montra souvent disposé à faire des concessions sur un point ou un autre, il n'abandonna jamais sa conception fondamentale théorique et libérale, et il la défendit toujours au sein du gouvernement, malgré tous les ennuis que cela lui valut. Il y eut, en quelque sorte, deux écoles de l'intégration: celle des fonctionnalistes au côté d'Erhard et celle des institutionnalistes de l'autre côté. Dans les années 1953/54, cette lutte fit rage. À l'époque déjà, il me semblait douteux que la position d'Erhard soit la bonne; en effet, quel que pût être l'intérêt du concept d'une intégration uniquement fonctionnelle, les temps nouveaux exigeaient la création d'institutions européennes plus solidement établies que celles de l'OECE, même si l'idée de vouloir obtenir de force une unité européenne par des institutions relevait encore de l'utopie.

C'est dans ce contexte que le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Beyen, présenta au printemps 1955 un plan qui prévoyait pour les États européens un démantèlement tarifaire de dix pour cent par an, étalé sur dix ans. À la fin de cette période, il y aurait eu une franchise douanière totale en Europe. La proposition ne contenait qu'une esquisse de ce qui devait venir, mais pointait sans aucun doute dans la bonne direction, même si toutes les questions institutionnelles étaient laissées de côté. Beyen lui-même abandonna peu après ses fonctions de ministre néerlandais des Affaires étrangères pour un autre poste dans la diplomatie. Sa contribution comme instigateur de la Communauté économique européenne tomba dans l'oubli.

L'objectif était généralement clair: il fallait donner une nouvelle impulsion à l'intégration européenne après l'échec de la Communauté de défense. Mais de sérieux désaccords existaient quant aux moyens pour y parvenir. Les uns avaient tendance à prendre la forme pour le fond, les autres confondaient intégration libérale et libre-échange généralisé. On en serait revenu ainsi aux solutions — certainement insuffisantes pour l'époque actuelle — du XIX<sup>e</sup> siècle. L'initiative des Néerlandais et des autres pays du Benelux devait être complétée par un concept allemand, tout le monde était d'accord à ce sujet. On tâtonnait évidemment avec hésitation de tous les côtés. On envisageait entre autres de compléter l'intégration du secteur du charbon et de l'acier par celle des transports et de la politique de l'énergie. Pour réunir les groupes menés par Erhard et par Etzel sur une ligne commune, j'ai proposé alors que les adversaires se rencontrent pour une journée de réflexion, à égale distance de Luxembourg et de Bonn. Ma petite maison de campagne à Eicherscheid près de Münstereifel était idéale pour cela, d'autant plus qu'elle ne possédait pas encore le téléphone, par lequel un participant important aurait pu être rappelé avant qu'un accord eût été trouvé. Le 22 mai 1955, les groupes rivaux se rencontrèrent là-bas: Erhard, Etzel, Brentano, Ophüls, Westrick et Rust, qui jouissait de la confiance particulière du chancelier fédéral, Regul, de la Haute Autorité, et von der Groeben. Ces négociations à l'écart furent, presque contre toute attente, couronnées de succès.

Ce furent, comme Franz Etzel les appela à plusieurs reprises par la suite, les «décisions d'Eicherscheid», dans lesquelles il voyait le fondement d'une position allemande commune sur l'intégration. On convint, et Erhard lui aussi l'admit, que l'intégration fonctionnelle de la politique européenne devait être complétée par la création d'une structure institutionnelle à laquelle il fallait donner le caractère d'une union douanière indissoluble, limitée dans un premier temps aux Six. Cette transformation ne devait pas s'opérer d'un coup mais, comme le prévoyait le plan Beyen, elle devait être préparée par une période de transition. L'intégration devait concerner tout ce qui n'était pas déjà couvert par la CECA dans le domaine

économique, et donc être une intégration complète. En accord avec Ophüls, j'avais ajouté que l'intégration économique et l'unification politique impliquaient aussi une intégration scientifique et éducative, par exemple sous la forme d'une université européenne, et qu'il fallait également prévoir une institution financière. En outre, de l'avis général, l'intégration devait porter également sur d'autres domaines, comme les transports, l'énergie nucléaire et la politique énergétique. De tout cela ne devait finalement ressortir plus tard que l'institution Euratom. Les «décisions d'Eicherscheid» furent consignées par Ophüls dans un document qui fut présenté comme la position allemande à la conférence des ministres des Affaires étrangères fixée au 1<sup>er</sup> juin 1955 à Messine. Ce document était beaucoup plus détaillé que ce qui existait jusqu'alors et il pointait clairement dans la direction des futurs traités. Tous les participants quittèrent mon refuge dans l'Eifel soulagés d'avoir trouvé, après les nombreuses querelles, une ligne commune, et je partageai avec ma femme, qui avait rempli les devoirs de maîtresse de maison, la joie que «l'irruption» de tout ce beau monde ait été une telle réussite.

Le 1<sup>er</sup> juin, les six ministres des Affaires étrangères des pays de la CECA se réunirent à Messine. La délégation allemande était conduite par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'époque, Hallstein. Elle était composée d'Ophüls, de Rust et de moi-même, ainsi que du groupe des experts. Les Italiens étaient, comme le montra leur presse, assez mécontents que le ministre allemand des Affaires étrangères, Adenauer, ne soit pas venu en personne, mais se soit fait représenter par son secrétaire d'État. Mais cela fut vite oublié, d'autant plus que le ministre italien des Affaires étrangères, Martino, qui comptait Messine dans sa circonscription électorale, était enchanté que cette dernière accueille, à la veille des élections, une conférence d'une telle importance. Notre soutien électoral indirect n'apparaissait que trop clairement dans l'organisation extérieure de la conférence ; en effet, pour montrer qu'un événement de portée internationale était en cours, nous étions amenés chaque jour de Taormina, où nous séjournions dans le somptueux hôtel San Domenico, à Messine en un convoi retentissant qui traversait les villages et longeait les plages. La présidence était assurée par Paul-Henri Spaak, qui commença ainsi à jouer un rôle européen remarquable. Il prit rapidement la décision fondamentale qu'il fallait désormais entamer de véritables négociations entre les six pays partenaires, et lui-même se vit attribuer la tâche d'assurer à l'avenir la coordination des délégations. Remettre l'intégration politique sur le tapis semblait irréaliste à tous les participants. Les négociations portaient entièrement sur l'intégration économique, qui devait servir à trouver le point de départ d'une union politique ultérieure. Aucune attention ne fut accordée aux autres souhaits d'intégration pouvant être formulés, par exemple dans les domaines des transports ou de l'énergie. Il semblait à l'époque prometteur de parvenir à une collaboration dans le domaine de l'énergie nucléaire dans une seconde négociation, parallèle aux pourparlers sur l'intégration économique. Malheureusement, Spaak se ferma à mon souhait de viser également, via une université européenne, une intégration de la recherche. Il écarta l'idée en la qualifiant avec diplomatie de très intéressante, et c'est en fait uniquement grâce à l'opiniâtreté du représentant permanent à Bruxelles, Ophüls, qu'elle trouva plus tard un écho dans l'art. 9 du traité d'Euratom, sans toutefois avoir à ce jour débouché sur un résultat. Il en sera à nouveau question plus loin. Ma proposition de constituer un fonds d'investissement européen fut mieux accueillie. L'Italie en particulier se montra très intéressée, car ce fonds devait engager les moyens de la Communauté des Six spécialement dans les régions du Mezzogiorno. Ce fut le point de départ de la création de la Banque européenne d'investissement.

Les négociations à Messine n'étaient pas faciles, mais elles étaient portées par une impulsion européenne positive. Le dernier jour, les participants se réunirent au théâtre grec de Taormina, dont la tribune circulaire s'ouvre vers le sud sur une suite infinie de golfes, et où se déroula le spectacle inoubliable d'un festival présenté dans des costumes antiques. Le soir, le texte définitif du document de clôture fut débattu au Palazzo San Domenico. Il y eut les habituelles difficultés finales des négociations diplomatiques, mais, à l'aurore, quand le soleil se leva sur la Méditerranée, l'accord qui marquait le début d'une période de négociations fructueuses fut finalement obtenu. En considérant l'allure lente que devait prendre plus tard l'intégration européenne, on ne peut que repenser avec mélancolie à cette époque d'une formidable impulsion européenne qui, en deux ans à peine, un intervalle qui nous semble aujourd'hui incroyablement court, a conduit à la codification définitive des traités de la CEE et d'Euratom.

[...]