

Intervention de Maurice Schumann à l'Assemblée nationale (Paris, 23 juin 1970)

Légende: Le 23 juin 1970, Maurice Schumann, ministre français des Affaires étrangères, défend devant l'Assemblée nationale le projet de loi sur l'attribution de ressources propres aux Communautés européennes.

Source: La politique étrangère de la France. Texte et documents. dir. de publ. Ministère des Affaires étrangères. 1e semestre 1970-Septembre 1970. Paris: La Documentation Française.

Copyright: (c) La Documentation française

URL: http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_maurice_schumann_a_l_assemblee_nationale_paris_23_juin_1970-fr-7ad8c8ed-4c6d-4a01-a2cf-a58f718a050d.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Intervention de M. Schumann lors de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi sur l'attribution de ressources propres aux Communautés européennes (Paris, 23 juin 1970)

C'est donc par la seule négociation que nous sommes parvenus à lever l'obstacle. Il y fallait deux conditions qui sont, en fait, non pas contradictoires mais, au contraire, liées l'une à l'autre : la volonté générale d'avancer librement sur une voie commune et le désir mutuel de convaincre sans contraindre.

Mesdames, messieurs, la fameuse référence à « l'Europe des Etats » n'a pas, en définitive, d'autre signification. Le temps n'est plus où la passion qui, par essence, est génératrice de confusion, gaspillait en vaines controverses l'énergie que les pionniers de l'Europe unie doivent et peuvent – comme ils le prouvent aujourd'hui – consacrer à la même et grande entreprise.

Sur cette maxime, les gouvernements, forts de leur expérience, sont désormais d'accord. C'est donc bien cet accord que vous allez, j'en suis sûr, mesdames et messieurs, sceller les premiers au nom de la nation française.

Les premiers ? De cette constatation je ne tire, soyez-en sûrs, aucune vaine fierté.

M. le Président de la République, il y a un peu plus d'un an, à la veille de son élection, avait lancé l'idée qui fut, après quelques mois de conversations franches et patientes, chargée d'une force d'attraction suffisante pour donner naissance à la conférence de La Haye. Sans cette conférence, donc sans la nouvelle initiative française d'où elle est issue, nous n'aurions pas la satisfaction de vous soumettre, aujourd'hui, le texte d'un accord qui, conclu le 22 avril 1970, pourrait porter en exergue une prévision datée du 9 mai 1950 et que, à l'occasion, précisément, du vingtième anniversaire de la déclaration du 9 mai 1950, M. le Premier ministre avait eu l'heureuse idée de rappeler : « L'Europe ne se fera pas d'un coup par une construction d'ensemble, mais par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

C'est bien parce que des « solidarités de fait » ont été créées que nous vous proposons aujourd'hui, d'abord – et c'était pour nous la condition de tout l'ensemble – de remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés ; ensuite, de tirer, dans la limite indiquée tout à l'heure, les conséquences budgétaires de cette substitution dont la portée institutionnelle et politique, loin d'être incalculable, doit être d'autant mieux et d'autant plus rigoureusement calculée qu'elle est plus considérable.

Cette sagesse constructive reflète exactement la pensée des auteurs du traité de Rome, comme de ceux du traité de Paris. Les uns et les autres avaient prévu le remplacement des contributions par des ressources propres ; les uns et les autres l'avaient subordonné à l'approbation du conseil unanime, puis à l'adoption des dispositions nécessaires par les Etats membres. En somme, ils avaient voulu que le fait précède le droit et que le droit sanctionne l'évolution en la rendant irréversible. Leur prudence avait d'ailleurs été clairvoyante.

C'est en avril 1962 qu'un règlement institue le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Pour alimenter ce fonds, des prélèvements seront perçus sur les importations en provenance des pays tiers. Tout naturellement, les recettes provenant de ces prélèvements reviendront à la Communauté et seront affectées à des dépenses communautaires. Telle fut la première étape. Et voici la seconde : pour que ce système soit définitif – et si ce système n'est pas définitif, nous avons toujours dit que le Marché Commun risquait de devenir pour la France un marché de dupes – il faut que la Communauté elle-même soit définitive, et réciproquement. C'est cette réciprocité que les chefs d'Etat et de gouvernement consacrent en se réunissant à La Haye pour y décider à la fois, d'une part, de ne pas prolonger la période de transition, d'autre part, de substituer progressivement, mais totalement, des ressources propres aux contributions des Etats membres. On pense à la fameuse définition de Montesquieu : « Les lois sont des rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ».

L'analyse détaillée et complète à laquelle a procédé M. de la Malène est beaucoup trop judicieuse et trop fouillée pour qu'il me faille développer les principes directeurs de la décision du Conseil des communautés

européennes. Trois questions et trois réponses suffisent à les résumer.

Quelles dépenses seront financées par des ressources propres ? La totalité des dépenses des communautés, sans distinction quant à leur nature ni limitation quant à leur montant. Ce ne sont pas là les décisions les plus faciles à obtenir.

D'où proviendront ces ressources ? A titre principal, des recettes fournies par les échanges avec les pays tiers, c'est-à-dire les prélèvements et les droits de douane. L'affectation des recettes provenant de la T.V.A., c'est-à-dire d'un impôt dont le principe a été adopté par tous les Etats membres depuis 1967, fera l'appoint. Mais, comme cette affectation est limitée à 1 p. 100 d'une assiette uniformément déterminée, de nouvelles recettes pourront être nécessaires.

Mais, je le dis très nettement et j'y reviendrai en conclusion, elles devront, dans ce cas, vous être demandées, c'est-à-dire demandées au Parlement français.

Enfin, la mise en place du système est-elle immédiate ? Non, sa mise en œuvre est immédiate, mais sa mise en place est progressive.

Les prélèvements sont affectés dans leur totalité dès 1971 ; les droits de douane le seront graduellement jusqu'en 1975 et des limites de variations sont prévues pour éviter aux Etats membres des modifications trop sensibles, d'une année à l'autre, dans leurs versements.

Pourquoi me direz-vous – car vous redoutez par-dessus tout la précarité – avez-vous accepté un régime particulier de contributions forfaitaires en 1970 ? Pourquoi vous êtes-vous prêté – et cette critique est fondée – à ce jeu de la part de partenaires qui, en réalité, ne veulent peut-être pas, au fond d'eux-mêmes, la création de ressources propres, et qui seraient trop heureux de frapper de précarité l'ensemble du dispositif par la prolongation d'un système de clés et de contributions nationales ?

Il n'y a qu'une réponse : les Etats membres avaient besoin de cette période, de ce répit, pour accomplir les procédures constitutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de leur décision. Mais il va de soi – je complète sur ce point, tout en les confirmant, les propos de M. de la Malène – que ces procédures devront être achevées en 1970. Après les assurances qui nous ont été prodiguées au moment du vote, nous ne voulons même pas envisager l'hypothèse d'une prorogation – je le dis sans ostentation et même sans insistance, mais sans faiblesse, soyez-en sûrs – qui remettrait en cause tous les engagements mutuels sur lesquels repose notre accord.

Cette précision n'est peut-être pas inutile, à la veille du jour où va être engagée la négociation relative à l'élargissement.

Or cet accord ne laisse rien dans l'ombre, comme le prouve le deuxième projet de loi qui vous est soumis. Je vous demande la permission, pour poser le problème, de paraphraser l'exposé des motifs. Tant que les recettes des communautés sont couvertes par des ressources soumises au contrôle des parlements nationaux, il est normal que le pouvoir de décision budgétaire soit attribué au seul conseil. Dès lors que ces contributions seront remplacées, dans quelques années, par des ressources propres, comme le dit l'exposé des motifs, « la question d'un contrôle parlementaire de ces ressources et, donc, celle d'un accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne se trouvent posées ».

Mon ami Raymond Triboulet l'a exposé à peu près dans ces termes à Strasbourg, et il a eu parfaitement raison.

Bien loin de vouloir esquiver ces questions, nous nous sommes appliqués à les résoudre, elles aussi, par référence à la « nature des choses ».

Quatre idées directrices ont guidé notre chemin.

Première idée : la répartition des compétences entre les institutions communautaires n'est pas modifiée. M. de la Malène l'a dit, mais on ne le redira jamais trop. Elle demeure telle qu'elle a été fixée par les traités. Nous avons, en effet, pris soin, d'emblée puis à chaque pas, de distinguer deux catégories de dépenses. D'une part, celles qui résultent obligatoirement des traités ou des actes pris pour l'application des traités. D'autre part, celles qui ne sont pas obligatoires et qui ne représentent, bien entendu, qu'une faible proportion des dépenses totales, en tout cas moins de 5 p. 100.

J'ai entendu dire qu'il y avait là l'ouverture d'une porte. C'est exactement le contraire qui est vrai. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires a eu pour objet et a pour effet de fermer la porte.

Pour ce qui concerne les dépenses non obligatoires, l'Assemblée a le droit d'amendement et acquiert le dernier mot. Pour ce qui concerne les dépenses obligatoires, l'Assemblée a, certes, un droit de contrôle, c'est-à-dire un devoir de vigilance, puisqu'elle peut présenter des propositions de modifications ; mais le conseil reste souverain. On nous l'a beaucoup reproché en dehors de cette enceinte. Peut-être nous le reprochera-t-on encore tout à l'heure. Je pense que M. Spénale, sur ce point, aura des observations précises à apporter et je lui répondrai. Vous constatez que je ne fuis pas la difficulté et que j'ai d'emblée dessiné les limites d'un système qui a pour lui le mérite d'une parfaite clarté.

Deuxième idée : de nouvelles compétences sont dévolues à l'Assemblée : à l'issue de la procédure budgétaire, elle arrête définitivement le budget à la majorité des trois cinquièmes. Mieux : elle peut, dans certaines limites, augmenter les dépenses non obligatoires, même si la marge d'augmentation du budget qui s'impose à toutes les institutions a été atteinte. Enfin, ce qui devrait être considéré comme l'essentiel pour des parlementaires comme nous — je dis à dessein « comme nous », bien que je n'aie pas pour le moment l'honneur d'appartenir à votre Assemblée — elle participe au contrôle de l'exécution du budget.

Troisième idée : chacun convient qu'il doit y avoir un parallélisme entre l'accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée et l'entrée en vigueur de la décision sur les ressources propres.

C'est même ce parallélisme qui définit toute la philosophie du système et qui surplombe tout le débat. Cette exigence, je le répète, découle bien évidemment de l'esprit même du système.

Il faut donc qu'une période transitoire soit prévue jusqu'en 1975. Or, pendant cette période transitoire, l'Assemblée pourra proposer des modifications aux dépenses non obligatoires. Si ces modifications ont pour conséquence d'augmenter les dépenses, il faudra, pour les approuver, la majorité qualifiée du conseil. Si elles n'ont pas pour conséquence d'augmenter les dépenses, la majorité qualifiée du conseil devra être atteinte, non plus pour les approuver, mais pour les rejeter.

Enfin, quatrième et dernière idée directrice, le conseil est convenu — j'ai le devoir d'apporter cette précision que M. de la Malène ne pouvait pas donner puisqu'elle résulte, non des textes qui vous sont soumis, mais d'une déclaration au procès-verbal — d'une part de ne pas modifier le budget de l'Assemblée pendant la période transitoire, d'autre part, d'instituer dans la procédure budgétaire une collaboration étroite entre les deux institutions. Ce concept, c'est-à-dire — je me répète volontairement — une collaboration étroite entre le conseil et l'Assemblée, est, en vérité, la clé de tout l'édifice dont nous vous demandons d'approuver le dessin.

Il va de soi que, contrairement à une interprétation tardive, abusive et en vérité, à mon avis, insoutenable, le droit de rejeter le budget en bloc n'est pas dévolu à l'Assemblée parlementaire européenne. Je pourrais vous en faire une démonstration détaillée. Relevons, par exemple, le paragraphe 6 du nouvel article 203. Il est, sur le plan juridique, d'une aveuglante clarté. L'Assemblée, dit-il, statue uniquement sur les modifications apportées par le conseil à ses amendements et arrête, en conséquence, le budget. Comment peut-on, même en torturant les textes, voir là deux actions consécutives ? La locution « en conséquence » est parfaitement claire. Elle signifie, sans contestation possible, que l'acte par lequel est arrêté le budget est la conséquence implicite et en quelque manière automatique de la décision qu'aura prise l'Assemblée sur les crédits pour lesquels elle dispose du dernier mot.

Cette démonstration se suffit à elle-même. Mais, s'il fallait une preuve a contrario, voici qu'elle nous saute aux yeux. Alors que l'article 203 décrit toute la procédure budgétaire avec une minutie très louable, il ne contient pas — et pour cause — la moindre allusion à la conduite qui devrait être tenue au cas où l'Assemblée viendrait à rejeter en bloc le budget.

N'importe quel parlementaire sait ce que cela signifie. Quand on accorde à une assemblée le droit de rejeter en bloc le budget, immédiatement on prévoit ce qui arrive dans cette hypothèse. Si cette hypothèse n'est pas prévue par l'article 203, c'est tout simplement parce que le rejet global n'est pas possible.

Et, d'ailleurs, insinuer le contraire serait présenter le système des douzièmes provisoires comme une solution normale. Je veux croire que personne ne songe à un pareil détournement de procédure qui aurait pour double résultat, d'une part, de rendre la négociation budgétaire permanente, d'autre part, de bloquer le fonctionnement des politiques communes. Ce serait une singulière façon de construire l'Europe que de la précipiter d'emblée dans les ornières du régime d'assemblée dont les excès, mortels pour la démocratie, ont été répudiés par tous les Etats membres et par tous les Etats candidats. Impasse politique ; multiplication des phases de discussion ; rien ne manquerait à l'organisation de la paralysie. La même que celle qui avait conduit la III^e République à généraliser l'usage des décrets-lois et dont la France, instruite par l'expérience, a entrepris de se guérir au lendemain de la guerre.

La santé même de notre Europe, donc sa croissance, dépend du respect de cet équilibre des pouvoirs sur lequel notre premier devoir est de veiller jalousement. Je dis bien : équilibre des pouvoirs. Car les Etats membres n'ont rien négligé pour faciliter, sur le budget, un accord entre le conseil et l'Assemblée. C'est le but même de la procédure en quatre phases qui a été instituée et que le rapport décrit soigneusement. Je n'ajouterai même pas que ce débat est clos. Car la lettre et l'esprit du texte dont vous êtes saisis démontrent qu'en vérité il n'a jamais été ouvert.

Vous me direz : c'est votre interprétation ; fait-elle loi ou même fera-t-elle jurisprudence ?

Je vous répondrai : non, ce n'est pas mon interprétation ; c'est celle du président en exercice du Conseil des ministres de la Communauté européenne et il faut remercier M. Harmel d'avoir été, sur ce point essentiel, parfaitement explicite. Je tiens à la disposition de l'Assemblée le texte intégral de sa déclaration, mais je voudrais que vous en écoutiez au moins la phrase essentielle :

« Il résulte, a-t-il dit, tant du texte lui-même que du mécanisme qu'il prévoit que l'Assemblée n'a pas à la fin de la procédure en deuxième lecture à se livrer à un vote global sur l'ensemble du budget ».

Mesdames, messieurs, un des pionniers de la grande entreprise européenne — qui est volontiers laconique, parce qu'il a le sens de l'efficacité — m'a écrit il y a quelques semaines : « Bravo pour l'Europe. Encore un petit effort, s'il vous plaît... ». Je passe sur le témoignage de satisfaction, bien qu'il me soit précieux, et j'accepte le conseil, avec une adjonction : il faudra toujours « encore un petit effort », ou un grand ; car la symphonie de l'Europe que nous nous appliquons à composer sera toujours inachevée.

Mais quel sera le prochain mouvement ? M. de la Malène a posé la question en conclusion de son exposé et il a eu parfaitement raison car c'est de cela que nous devons nous préoccuper dès maintenant.

Eh bien ! et c'est l'essentiel, nous n'avons pas attendu la fin de l'ouverture, c'est-à-dire de l'achèvement, pour en proposer le thème et même en écrire les premières mesures. Puisqu'il vous appartient, mesdames, messieurs, de juger notre politique européenne dans son ensemble et dans son devenir, puis-je vous demander de retenir trois pensées qui sont, je le crois, fortes parce qu'elles sont claires ?

D'abord, nous avons donné notre parole que l'achèvement du Marché Commun serait la condition de son élargissement. Et cette parole, que nous avons donnée à l'Assemblée nationale et qui était notre mandat, nous l'avons tenue malgré toutes les résistances et les réticences. Je le répète encore une fois, et je le dirai aussi souvent qu'il le faudra au cours de ce débat : la seule façon de la tenir était de rendre définitif,

irréversible, le financement des dépenses communautaires, c'est-à-dire principalement de la politique agricole commune, donc — car toute autre formule nous eût, par définition, condamnés à la précarité — de remplacer les contributions nationales par des ressources propres.

Dieu sait combien ceux qui sont parfois tentés de nous donner des leçons dans ce domaine se sont montrés réticents et le mal que nous avons eu à surmonter ces réticences !

Un gouvernement qui ne vous apporterait pas la certitude de cette substitution serait résigné d'avance, je le dis en pesant mes termes, à la rupture — au détriment, non seulement de la paysannerie, mais de toute l'économie française — de l'équilibre du Marché Commun.

Ensuite, nous avons donné notre parole que l'ouverture, après l'achèvement, de la négociation avec les pays candidats, n'arrêterait pas le développement de la Communauté, en d'autres termes ne subordonnerait pas sa vitalité et sa vie même aux hasards ou aux pressions extérieures. Et cette parole, nous l'avons tenue, puisque, dès le 20 mars, nous avons déposé un mémorandum dont le mérite essentiel est de ne pas sacrifier le possible au souhaitable, mais au contraire de proposer tout ce qui est immédiatement possible sans renoncer pour autant à rien de ce qui est souhaitable, qu'il s'agisse de faire apparaître une identité propre de la Communauté dans le système monétaire international, qu'il s'agisse de forger pour l'Europe de l'an 2000 les clefs de sa véritable indépendance — c'est-à-dire, pour ne citer que trois exemples, une calculatrice géante, des grands prototypes de réacteurs avancés, une capacité d'enrichissement de l'uranium à l'échelle des besoins européens ; qu'il s'agisse de créer un milieu favorable au développement industriel — je pense aux harmonisations fiscales, à la définition d'une société commerciale européenne, à celle du brevet communautaire — bref, à tous les points du fameux catalogue, en douze points si mes souvenirs sont exacts, qu'avait déposé mon prédécesseur et ami Michel Debré ; qu'il s'agisse de décrire une attitude concertée à l'égard des investissements dans les pays tiers, et notamment dans les pays sous-développés que la Communauté — c'est son honneur — n'a cessé d'associer à sa propre croissance ; qu'il s'agisse de rendre plus efficace et plus large l'action du fonds social, c'est-à-dire de faire en sorte que l'Europe communautaire soit celle du mieux-être et du plein emploi, partout nous avons pris la tête du peloton et nous avons tenté, sans excès inutile, de forcer l'allure.

Enfin, nous avons donné notre parole que nous ne retarderions pas d'un jour la confrontation des candidatures à l'adhésion, et des règles de la Communauté, dès lors que l'achèvement de la Communauté aurait rendu ses règles intangibles. Et nous nous apprêtons, vous le savez, à tenir parole.

Quelque chose, dès lors, mesdames, messieurs, s'oppose-t-il encore à une approbation très large ?

Je n'ose pas dire unanime, et voici pourquoi. J'ai pris connaissance grâce au journal l'Humanité — vous voyez que j'ai d'excellentes lectures — d'une déclaration du bureau politique du parti communiste français sur deux projets — les nôtres, mesdames, messieurs, sans nulle vanité — qui, selon le texte que j'ai sous les yeux, seraient « dangereux pour la France ». Mais le réquisitoire contient des erreurs de fait — involontaires, j'en suis sûr — tellement lourdes que je pousse l'optimisme jusqu'à l'espoir de parvenir, en les rectifiant, à rectifier du même coup le vote du groupe le plus discipliné de votre Assemblée.

En premier lieu, la déclaration du bureau politique, publiée le 16 juin, affirme que les projets sont contraires à la Constitution. Je ne saisis pas cette occasion de saluer au passage l'hommage ainsi rendu aux institutions de la V^e République par le seul de nos grands partis politiques qui les ait repoussées quand, il y aura bientôt douze ans, elles furent approuvées, à la demande du général de Gaulle, par la grande majorité du pays. Je me bornerai seulement à susciter l'étonnement de certains d'entre vous en leur disant que, le 16 juin, je n'étais pas, moi non plus, absolument sûr de la conformité des dispositions dont nous vous demandons l'approbation, avec les règles constitutionnelles. Ajouterai-je que le doute avait été glissé dans mon esprit, non — il vaudra bien m'en excuser — par le bureau politique du parti communiste, mais par votre commission des lois et par son président, mon ami Jean Foyer, dont la science juridique est trop convaincante et trop désintéressée pour ne pas m'avoir très fortement impressionné ?

C'est pourquoi le gouvernement a voulu s'entourer de toutes les garanties. C'est pourquoi M. le Premier

ministre a interrogé le Conseil constitutionnel qui a confirmé — je tiens à le redire — la parfaite conformité des dispositions elles-mêmes et de la procédure suivie pour permettre leur entrée en vigueur, avec les règles posées par la Constitution française. Si le Conseil constitutionnel en avait autrement décidé, il va de soi que nous aurions aussitôt suivi la voie qui nous était indiquée par M. Foyer. Nous l'aurions fait tout simplement par devoir d'Etat, mais aussi par devoir politique envers l'ensemble de ceux qui soutiennent le gouvernement.

Je l'ai dit comme ministre des Affaires sociales, je le répète comme ministre des Affaires étrangères : plus une majorité est fidèle, plus elle a droit au dialogue et plus il importe d'éviter qu'une sorte de contrainte morale ne pèse sur son jugement.

Mais si, dans le cas que je viens d'évoquer, le bureau politique du parti communiste n'a péché que par précipitation, il a, sur un point essentiel, commis une erreur dont il voudra sans doute reconnaître la gravité. Je me suis frotté les yeux après avoir lu, dans la déclaration du 16 juin, ces deux phrases percutantes :

« Les Français seront contraints de payer des impôts levés par des organismes étrangers. Ces impôts de consommation frapperont essentiellement les travailleurs et les petites gens ».

En vérité, ces impôts ne frapperont ni les petits ni les gros pour la raison suffisante qu'ils n'existeront pas, en d'autres termes qu'aucun impôt ne sera levé par un organisme étranger. Comme on le sait, les droits de douane et les prélèvements agricoles ne sont pas des impôts, mais des perceptions liées aux dispositions du traité de Rome les plus favorables à l'économie française, celles-là mêmes qui empêchent la rupture à notre détriment de l'équilibre du Marché Commun.

Quant à la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée qui, dans la limite de 1 p. 100, d'ailleurs, pourra être versée au budget des communautés, elle ne constitue à aucun égard un impôt levé par un organisme étranger.