

Rapport sur l'évolution de la coopération européenne (9 septembre 1960)

Légende: Le 9 septembre 1960, Alain Borschette, représentant permanent du Luxembourg auprès des Communautés européennes, adresse un rapport à Eugène Schaus, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, dans lequel il analyse la politique européenne du général De Gaulle.

Source: Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Ministère des Affaires étrangères. Coopération politique européenne-Questions fondamentales. Antécédents-Conversations bilatérales, AE 13074.

Copyright: 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.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

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

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_evolution_de_la_cooperation_europeenne_9_septembre_1960-fr-03160ab9-d405-4b46-bf75-0331fe5c23e3.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Evolution de la coopération européenne dans le domaine des Communautés

A. LE PROJET de GAULLE

Sur les éléments connus du Plan de Gaulle et des réactions qu'il a suscitées, je me permets de faire quelques considérations:

Le Général de Gaulle n'a jamais caché son hostilité à une Europe supranationale économique ou politique. Il a accepté quand même le Marché Commun et l'Euratom et on peut même affirmer que la France a rempli à la lettre tous ses engagements découlant du Traité Marché Commun. C'est même surtout la France qui a provoqué l'accélération, peut-être avec l'intention de se créer un climat favorable pour jouer sa carte politique au moment où les Etats-Unis seraient paralysés par la bataille électorale. Dans ce but, le Président de Gaulle avait d'abord projeté de faire une visite officielle en Allemagne occidentale vers le 15 septembre. A cette occasion, le Plan de Gaulle devait être lancé comme projet commun franco-allemand.

Pour faire accepter par le Chancelier Adenauer ses conceptions politiques et notamment la création du Secrétariat politique, le Général de Gaulle avait l'intention de placer à la tête de ce Secrétariat un Européen à toute épreuve, l'ancien Ministre Maurice Faure. Des contacts au niveau Secrétaires d'Etat et Secrétaires Généraux ayant été pris (voyage du Secrétaire Général de Carbonnel à Bonn), se révélèrent, du côté allemand, peu favorables aux projets français. Le but de son voyage officiel à Bonn risquant ainsi d'être compromis, le Général de Gaulle invita le Chancelier Adenauer à Rambouillet. Leur conversations furent qualifiées de « parallèles ». Adenauer croyant avoir compris de Gaulle, et celui-ci croyant avoir acquis le Chancelier à ses vues. En réalité, d'après un observateur, les deux hommes d'Etat s'étaient trouvés d'accord sur un seul fait, et encore pour des raisons différentes : leur antipathie pour M. Hallstein.

Sur l'accueil réservé au Chancelier Adenauer à son retour à Bonn, par le Conseil de Gouvernement et par ses collaborateurs, deux versions différentes existent : la première prétend que le Chancelier, ne pouvant exposer concrètement le projet politique du Général, aurait dépêché le Secrétaire d'Etat van Scherpenberg à Paris, chez M. Couve de Murville, pour recueillir des précisions. L'autre version, dit que les Membres du Cabinet fédéral, notamment les Ministres Erhard et Etzel et les proches collaborateurs du Chancelier étaient si choqués par l'accord de principe du Chancelier aux vues du Général de Gaulle, que M. Adenauer envoya M. van Scherpenberg à Paris pour tempérer son propre accord.

Quelles raisons ont déterminé l'accord du chancelier Adenauer sur d'importantes parties du projet de Gaulle et la relance allemande des négociations entre les Six et les Sept ?

Les préoccupations du Chancelier Adenauer sont pour l'instant surtout électorales et, dans le domaine de la politique extérieure, la bataille électorale semble s'engager surtout sur deux thèmes :

- a) le problème de Berlin où le Chancelier a besoin de l'appui à la fois de de Gaulle et de Macmillan;
- b) pour avoir l'appui de Macmillan, le Chancelier se déclare prêt à améliorer les relations entre les Six et les Sept où il doit en outre vaincre de puissantes oppositions contre sa politique antérieure dans son propre parti et où des ouvertures vers l'Angleterre lui assurent la sympathie agissante des milieux industriels allemands.

En outre, en politique intérieure, les propositions de la Commission sur la politique agricole commune risquant de faire perdre au parti du Dr Adenauer une substantielle partie de sa clientèle électorale, il envisage de mettre en veilleuse, avec l'accord du Général de Gaulle, les initiatives de son ancien collaborateur le plus proche, M. Hallstein.

L'attitude du Gouvernement italien a été d'abord conditionnée par la mauvaise humeur et le dépit de M. Fanfani. Celui-ci était ulcéré que le Général de Gaulle ne l'ait pas invité avant le Chancelier Adenauer, l'initiative des consultations politiques ayant été décidées l'année passée par les Gouvernements italien et français lors de la visite d'Etat du Général de Gaulle. L'attitude du Gouvernement français dans la question de l'Université Européenne augmentait encore ce dépit.

Toutefois, le Gouvernement italien est persuadé qu'une crise majeure entre l'Est et l'Ouest se prépare et que le danger d'une guerre mondiale n'aura peut-être jamais été aussi grave que dans les mois à venir. Pour cette raison, le Gouvernement Fanfani estime qu'il faut réaliser une concentration de toutes les forces européennes et, dans ce but, faire des concessions au Général de Gaulle en matière politique et à la Grande-Bretagne en matière économique, afin que la France ne mette pas en cause l'intégration économique et que les Anglais se rapprochent politiquement des Six.

En tenant compte aussi des réactions de nos partenaires du Benelux, les conclusions suivantes sur les parties connues du projet de Gaulle pourraient peut-être se dégager :

- a) Un accord général des Six semble possible sur les réunions périodiques des Chefs de Gouvernements et des Ministres des Affaires Etrangères;
- b) par contre, de graves hésitations de la part de l'Italie et du Benelux se manifestent sur les réunions des Ministres techniques et notamment des Ministres des Affaires Economiques, ces dernières risquant de vider le Conseil de la Communauté Economique Européenne de sa substance et de ses compétences ;
- c) un accord général pourrait se dégager pour la création d'une commission culturelle, d'une commission des affaires militaires et d'une commission politique;
- d) par contre, ni l'Italie, ni l'Allemagne ne semblent vouloir abandonner le projet d'élections européennes au suffrage universel auquel est opposé le Général de Gaulle.

Un problème qui reste entièrement ouvert, mais qui revêt une importance particulière pour les petits pays est celui de savoir à quelle majorité seraient prises les décisions des organes intergouvernementaux. Yaurait-il une pondération des voix ou un droit de veto ? En partant de l'idée de l'Europe des patries, il me semblerait logique de prévoir l'égalité des voix et le droit de veto.

B. LES RELATIONS ENTRE LES SIX ET LES SEPT

Beaucoup plus qu'un problème économique et commercial, les relations entre les Six et les Sept, et surtout avec la Grande-Bretagne, constituent un problème politique.

En effet, les désavantages économiques et commerciaux résultant de la création du Marché Commun et de la Zone de Libre Echange sont minimes, sinon inexistantes, à l'heure actuelle en tout cas. Bien plus, les échanges commerciaux entre les Six et les Sept se sont intensifiés depuis la création de la Zone de Libre Echange.

Selon des sources italiennes, le Gouvernement britannique continue à envisager sérieusement l'accession de la Grande-Bretagne au Marché Commun. La volte-face inattendue du Chancelier Adenauer a certainement tempéré l'évolution des idées du Cabinet britannique, mais à Bonn, M. Macmillan affirmait encore que le rapprochement économique entre les Six et les Sept était une condition préalable de tout rapprochement politique, tandis qu'à Rome, les Anglais concédaient que la détérioration de la situation internationale exigeait une collaboration politique même si le préalable économique n'était pas encore résolu.

Comment améliorer les relations économiques entre les Six et les Sept ?

A ce sujet, les préoccupations semblent plus concrètes que les projets et les idées.

Des informations, que j'hésitais à considérer sérieusement, attribuent au Chancelier Adenauer le projet que les Six, comme Communauté, deviennent membres de la Zone de Libre Echange. Du point de vue technique et juridique, cette solution semble être réalisable, mais elle provoquerait sans doute de graves réticences non seulement à l'intérieur de la Communauté, mais surtout de la part du Gouvernement américain. Il semble d'ailleurs se confirmer que celui-ci a fait savoir au Chancelier Adenauer son étonnement sur sa position lors

de son entrevue avec M. Macmillan et sur son intention de mettre en veilleuse les activités de la Commission Hallstein.

Toutefois, une source néerlandaise indique que M. Dillon, devant la détérioration de la situation internationale, aurait révisé quelque peu son opinion au sujet du Marché Commun et serait maintenant plus favorable à un rapprochement économique entre les Six et la Grande-Bretagne.

Quoi qu'il en soit, un fait semble certain : Le Gouvernement américain sera d'accord à endosser les inconvénients de l'unification économique des Six, à condition qu'elle reste la base d'une unification politique. Il ne serait certainement plus d'accord à subir ces mêmes discriminations si un accord entre les Six et les Sept créait une zone préférentielle sans but politique. Pour cette raison, les Américains et les Canadiens désirent, à l'avenir, être associés à toutes négociations entre le Marché Commun et l'E.F.T.A. qui, selon eux, trouvent leur cadre normal dans la nouvelle O.E.C.D. et son Comité des Questions Commerciales.

Le Chancelier Adenauer a certainement tort de reprocher à la Commission d'avoir déterminé jusqu'ici la politique entre les Six et les Sept. En réalité, celle-ci a été définie à plusieurs reprises par le Conseil de Ministres de la C.E.E. et élaborée par un Comité présidé par M. Rey, mais où les pays membres étaient représentés à un niveau très élevé, et l'Allemagne par le Secrétaire d'Etat de M. Erhard.

Il convient aussi de souligner que, dans cette politique, la Communauté a reçu jusqu'ici l'appui actif au Gouvernement américain et, paradoxalement, c'était le Chancelier Adenauer qui, lors de sa dernière visite aux Etats-Unis, a signé un communiqué germano-américain proclamant la solidarité du Gouvernement américain avec la politique économique des Six, communiqué qui avait provoqué une des crises de confiance habituelles entre le Chancelier et le Professeur Erhard, et choqué profondément la Grande-Bretagne.

Quant à l'adhésion de la Grande-Bretagne à une ou deux des Communautés, il convient de souligner que, d'après la politique officielle de la Communauté, elle ne pourrait accéder qu'aux trois Communautés pour des raisons à la fois juridiques, politiques et pratiques. Toutefois, en pratique, le problème se poserait différemment si elle demandait d'adhérer au Marché Commun sans vouloir accéder à l'Euratom et à la C.E.C.A., ou si elle voulait rejoindre ces dernières institutions sans devenir membre du Marché Commun.

C. FUSION DES EXECUTIFS

Quel que soit le sort réservé au Plan de Gaulle, nous devons être préparés à prendre position sur le projet de fusion des exécutifs. Il semble d'ailleurs que les Commissions et les Pays-Bas sont en train d'élaborer un projet dans ce domaine.

A mon avis personnel, la fusion des exécutifs est une nécessité rationnelle et pratique dont il est difficile de nier l'opportunité. Toutefois, elle recèle deux dangers majeurs : l'un pour l'intégration européenne, l'autre pour notre candidature au siège.

Dans l'optique de l'intégration européenne, la fusion risque de réduire les pouvoirs supranationaux de la Haute Autorité au niveau de ceux des deux autres exécutifs. Toutefois, on pourrait pallier à ce danger par une convention qui s'appliquerait uniquement à la partie des Traités ayant trait à la composition des exécutifs et sans toucher à leurs compétences.

Mais même en tenant compte de ce danger et du fait que l'existence même de l'Euratom pourrait être mise en cause, il me semble difficile que le Luxembourg s'oppose à l'idée de la fusion. La tactique consistant à utiliser le projet de Gaulle pour empêcher la fusion et maintenir, par la même occasion, le morcellement du siège, est séduisante à première vue, mais, à mon avis personnel, extrêmement dangereuse aussi bien pour nos intérêts nationaux que pour l'intégration européenne en général. On accepterait ainsi que les organes intergouvernementaux prévus par le Plan de Gaulle couvrent les exécutifs existants dont les pouvoirs seraient rabaisés à ceux de simples fonctionnaires. D'ailleurs notre opposition à la fusion ne serait pas

seulement isolée, mais elle serait aussi quelque peu contradictoire à notre attitude dans la question du siège où nous avons accepté l'idée du siège unique.

D'autres projets, lancés dans les milieux communautaires auraient pour but, dans le cas d'une fusion des exécutifs, de rendre deux ou trois membres de ceux-ci plus particulièrement responsables pour la C.E.C.A. et, de ce fait, ils devraient élire domicile à Luxembourg. A mon avis, ce projet est difficilement réalisable en pratique.

Nous ne pourrions probablement pas nous opposer ni éviter une décision sur la fusion qui coïncidera, si elle se réalise, avec la décision que les Gouvernements sont appelés à prendre sur la question du siège.

D. SIEGE DES COMMUNAUTES

Dans ce contexte, un seul élément nouveau, mais d'importance : le Plan du Général de Gaulle. S'il se réalisait en majeure partie, on peut concevoir que le projet lancé il y a plus d'un an : Paris capitale politique, Bruxelles capitale administrative, pourrait séduire beaucoup de Gouvernements.

Les Conférences des Chefs de Gouvernements et des Ministres des Affaires Etrangères se réunissant à Paris, les trois nouvelles Commissions y étant installées, le Gouvernement français ne s'opposera probablement pas au maintien des Commissions actuelles, réduites en importance et en personnel, à Bruxelles. Le Gouvernement belge, de son côté, aurait difficile, à l'heure actuelle, à se prononcer contre le siège politique à Paris, à cause de l'appui que le Gouvernement français lui a donné dans l'affaire congolaise. D'un autre côté, l'attitude belge, après la perte du Congo, va certainement se raidir, M. Wigny ne peut risquer un échec dans la question du siège, au moins il ne peut perdre ce qu'il détient actuellement.

Depuis d'abord l'attribution du siège de l'Université, à titre provisoire, à Florence, et ensuite le refus français de créer cette même Université, les possibilités de compensations sont devenues nulles. Nous avons eu, pendant notre Présidence, deux satisfactions, plutôt platoniques, il est vrai, en matière de siège : d'un côté, nous avons pu éviter que l'Assemblée ne choisisse elle-même son siège, de l'autre, nous avons pu élaborer une conception du district européen qui tient compte, dans tous ses éléments, des particularités de la candidature de Luxembourg.

Nous devons donc nous préparer à un dur combat, dont l'enjeu est l'ensemble des sièges, et il n'y aura pas de compensation pour les perdants.

E. ELECTIONS EUROPEENNES

Dans une première prise de contact entre l'Assemblée Parlementaire et les Représentants Permanents, un calendrier exhaustif avait été élaboré pour l'examen et l'approbation finale du projet d'élections européennes au suffrage direct, élaboré par l'Assemblée. Toutefois, devant l'attitude du Gouvernement français, non seulement ce calendrier, mais le projet même sont remis en question.

De toute façon, le projet, qui est un compromis entre les Parlementaires minimalistes et maximalistes, me semble raisonnable, équilibré et tenir compte des données politiques actuelles. Quoiqu'il ne prévoie aucune augmentation de pouvoirs des parlementaires, il semble à la longue impossible de ne pas accorder à cette Assemblée, élue au suffrage universel, des pouvoirs de contrôle plus étendus.

F. RELATIONS ENTRE LES CONSEILS, LES COMMISSIONS ET L'ASSEMBLEE

Depuis l'année passée, les relations entre les Conseils et les Commissions sont devenues, d'une façon générale, excellentes. Le seul accrochage sérieux, et d'autant plus pénible, s'est produit sur le problème de la création de missions diplomatiques aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. D'ailleurs, l'ambition des Commissions d'avoir ou d'augmenter leurs compétences dans les relations extérieures n'a cessé d'irriter les Conseils qui sont normalement composés des Ministres des Affaires Etrangères, et a certainement contribué à créer ce climat hostile surtout aux Présidents des Commissions, qui favorise actuellement la réalisation du

projet politique français.

Quant aux relations entre les Conseils et l'Assemblée, le mouvement de confiance et de collaboration amorcé par le Président italien a été parfait par le Président luxembourgeois. Ce nouveau climat a permis aux Conseils de résoudre dans un esprit de compréhension réciproque, à la fois la question du siège de l'Assemblée et de régler le problème de la Conférence parlementaire euro-africaine.

G. CONSEILS

Il devient de plus en plus évident que les Conseils fonctionnent mal et des mesures de réforme deviennent urgentes, surtout à la suite des derniers événements, si le Conseil ne veut pas se discréditer lui-même. Ses ordres du jour sont généralement trop chargés, mêlant l'important au subsidiaire. Au dernier Conseil, par exemple, des discussions de plusieurs heures ont eu lieu sur des problèmes administratifs et, au moment d'aborder le problème majeur des Pays et Territoires d'Outre-mer, le quorum n'était même plus atteint.

CONCLUSIONS

Devant les projets politiques qui se concrétisent et les relations internationales qui se détériorent, on pourrait conclure :

a) Comme par le passé, nous soutenons tous les efforts tendant à hâter et à compléter l'intégration économique et politique de l'Europe, à condition qu'ils ne portent pas atteinte aux Traités existants et à leurs organes institutionnels et ne se substituent pas à ceux-ci.

b) Nous ne pouvons donner notre accord à des constructions politiques ou militaires qui risqueraient de mettre en danger l'Alliance Atlantique. La Commission de défense et d'armement du Plan de Gaulle pourrait être considérée par les Américains comme facteur de séparatisme au sein de l'O.T.A.N.

c) Nous devons continuer à rechercher une solution aux difficultés entre les Six et la Grande-Bretagne, dont la présence dans une Europe politique est encore plus indispensable que dans l'Europe économique. D'ailleurs, la conception générale du Plan de Gaulle ne justifie nullement l'absence ou même l'exclusion de la Grande-Bretagne. C'est le concept de la supranationalité qui, en dehors de certaines difficultés économiques réelles mais surmontables, a empêché jusqu'ici la Grande-Bretagne d'adhérer à la Communauté des Six. Dans l'Europe des patries du Général de Gaulle, elle trouverait donc harmonieusement sa place.

d) Actuellement, les données politiques semblent être telles que l'Europe politique ne peut se faire sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes, qui étaient valables et le restent dans le domaine économique.

Nous ne pouvons donc dire non a priori à une ébauche d'Europe plurinationale qui vaut mieux qu'une Europe divisée politiquement.

e) La coexistence pacifique favorisant l'intégration communautaire lente, patiente, mais efficace; la reprise de la guerre froide incite à la recherche d'ententes. Mais une entente politique des Six, même sous forme d'Europe plurinationale, ne peut consacrer l'hégémonie de la France du Général de Gaulle qui s'installe dans la guerre d'Algérie et dont la politique de prestige et de puissance risque non seulement d'indisposer ses alliés les plus fidèles, mais serait même tentée de provoquer un renversement des alliances. D'où la nécessité pour le Benelux de rester uni et d'avoir, en face d'une Allemagne tiraillée actuellement par les seuls impératifs électoraux, un allié, exposant des vues d'une « grande puissance moyenne » : l'Italie.

f) Seule l'intégration communautaire garantit les droits élémentaires des petites nations, maintient les grands pays dans les limites de leur pouvoir. Certes, notre voix dans les Communautés n'est que rarement décisive, mais elle est nécessaire, tandis que dans l'Europe plurinationale du Général de Gaulle, seules la puissance militaire et l'importance numérique compteraient.

Qu'advierait-il, par ailleurs, de l'Allemagne dans cette nouvelle entente politique ? Malgré l'explosion d'une bombe atomique française, les Européens, mais surtout les Américains, savent que le bouclier de la défense européenne est constitué plutôt par douze divisions allemandes près du rideau de fer que par l'armée française en Algérie.

Combien de temps l'Allemagne et sa Wehrmacht accepteraient-elles de tolérer une hégémonie de la France qui est beaucoup plus de prestige que de fait ?

g) La création d'un secrétariat politique met en danger, non seulement l'existence et le développement des Communautés, elle touche également à nos intérêts vitaux dans la question du siège. Vouloir affaiblir les Communautés pour consacrer le morcellement du siège est une illusion non seulement dangereuse, mais répréhensible aussi bien dans l'intérêt européen que national. Jamais, depuis l'existence d'un Luxembourg indépendant, sa position n'était aussi forte en politique internationale, que dans les Communautés.

L'Europe politique des patries ne peut donc être réalisée que comme prolongement de l'Europe économique communautaire qui existe déjà et qui doit continuer à se développer, et sans la mettre en danger ou sous tutelle.

Bruxelles, le 9 septembre 1960.