

## Note de Georges Berthoin à Franco Maria Malfatti (Février 1971)

**Légende:** En février 1971, Georges Berthoin, chef de la délégation des Communautés européennes au Royaume-Uni, rédige une note à l'attention de Franco Maria Malfatti, président de la Commission européenne, dans laquelle il expose les enjeux de la prochaine visite du président de la Commission à Londres.

**Source:** Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Franco Maria Malfatti, FMM. Visites. Visite du Président Malfatti à Londres (3-5 mars 1971), 27/10/1970-04/03/1971, FMM 22.

**Copyright:** Tous droits réservés

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/note\\_de\\_georges\\_berthoin\\_a\\_franco\\_maria\\_malfatti\\_fevrier\\_1971-fr-d71530a3-2171-461f-8057-fbe0b4744567.html](http://www.cvce.eu/obj/note_de_georges_berthoin_a_franco_maria_malfatti_fevrier_1971-fr-d71530a3-2171-461f-8057-fbe0b4744567.html)

**Date de dernière mise à jour:** 25/01/2023



## Réflexions à propos de la visite du Président à Londres les 3 et 4 mars

En se rendant à Londres le Président de la Commission sera reçu à la fois comme le symbole d'une unité sans cesse plus étroite, déjà partiellement réalisée et réussie par six Etats européens; comme le leader politique qui tire son autorité et les moyens de son action du soutien de ses collègues commissaires, du choix effectué en commun par les gouvernements des pays membres et de la confiance que lui donne et peut à tout instant lui retirer le Parlement Européen ; le chef d'une administration fortement intégrée dont la réputation, l'expertise et les traditions en font pour beaucoup le début d'un véritable "civil service" européen.

Il sera également vu comme le président du collège qui est à la fois le gardien et l'animateur des Traités. Il est en fait celui qui est le mieux placé pour faire la synthèse entre les exigences techniques et juridiques de la vie communautaire et les possibilités politiques des uns et des autres. Il peut juger à la fois comme conservateur de l'acquis communautaire et comme pionnier de l'unité de plus en plus étroite à atteindre ce que sont les communs dénominateurs entre le passé et le futur, entre les Etats membres, il connaît les limites du possible et la vigueur des volontés. Aussi souvent se trouve-t-il en mesure de prévoir l'avenir européen puisqu'il en connaît avant d'autres ce qu'en sera la composition complexe.

On a pendant cette dernière décennie été souvent sceptique à Londres sur les progrès vers l'unité. Mais l'expérience a amené les observateurs britanniques à constater que le plus souvent les prises de position de la Communauté et de son Président préfiguraient l'accord final intervenu au plus haut niveau dans la Communauté. Tout dernièrement, la façon dont furent décidés les premiers pas vers l'Union Economique et Monétaire a fourni une fois encore l'exemple de cette action et de l'influence de la Commission.

On est dès lors tenté de penser que dans la négociation sur l'élargissement qui préoccupe au premier chef les Britanniques, la Commission est en mesure de détenir mieux que personne la solution. On prête à ses études et à ses prises de position une attention toute particulière. On constate, en effet, qu'elle a, depuis le 30 juin dernier, joué un rôle important de catalyseur dans la prise de position commune des Six qui finalement est celle à laquelle le gouvernement britannique a à faire. C'est dans la mesure où, d'entrée de jeu, les propositions de la Commission sont déjà le résultat d'un compromis techniquement et politiquement raisonnable que finalement, chacun doit se tourner vers elle lorsqu'ils se trouvent, au nom de la logique de leur position divergente, placés dans l'impasse. On comprend que pour la Commission cela suppose qu'elle ne modifie pas ses suggestions initiales, qu'elle sache patienter pour attendre son moment et, lorsque celui-ci est venu, réussir à dégager une position commune le plus souvent au prix d'amendements quasi imperceptibles à sa position de départ. Dans le cas de la négociation et plus particulièrement dans la question des pourcentages de participation britannique au budget commun pendant la période de transition, il ne semble pas que ce moment où la Commission puisse utilement intervenir soit encore venu. On prévoit que, le 1er mars prochain, les Six ne pourront encore trouver une position commune chiffrée. On en déduit que la séance ministérielle du 16 mars à Sept sera peut-être très désagréable et qu'une crise sérieuse s'en trouvera dès lors ouverte. On pense que la Commission n'aura de rôle déterminant à jouer dans le déblocage de cette affaire que beaucoup plus tard. Entre temps, il semble que la meilleure contribution que la Commission puisse faire est d'expliquer le mieux possible et d'étayer les propositions qu'elle a rendues publiques le 17 novembre dernier. Le Conseil des Ministres ne s'est pas encore prononcé sur les deux concepts présentés par la Commission. Il serait difficile, pour la Commission, de présenter dans des conversations avec les Britanniques des suggestions autres que celles à laquelle elle a attaché son autorité. Le plus utile serait donc à l'occasion des prochaines rencontres d'expliquer plus nettement que cela ne fut fait dans le document de novembre dernier, les raisons des chiffres suggérés par la Commission, sans pour cela s'engager dans une bataille de pourcentage. Le deuxième des concepts suggérés paraît mieux correspondre à la formule de progressivité désormais acceptée à l'unanimité par les Six lorsque M. Schumann a dit en leur nom, le 2 février dernier :

"Il importe de faire en sorte que le passage de la dernière année de la période de transition au stade du fonctionnement intégral du régime des ressources propres n'entraîne pas un saut important, comme d'ailleurs il faut éviter qu'il y ait des sauts trop importants au cours du processus de la transition. Pour atteindre cet objectif et pour assurer en même temps la progressivité mentionnée ci-dessus, il convient de fixer en conséquence la contribution initiale des Etats candidats."

En procédant à une explication qui porte ainsi sur l'ensemble du concept, (taux de départ, d'arrivée et durée totale), la Commission pourrait aider les Britanniques à comprendre dans quelle mesure les propositions de novembre 1970 peuvent être considérées comme un dénominateur commun techniquement et politiquement possible parmi les Six. Le Gouvernement de Londres pourrait ainsi considérer les suggestions de la Commission non pas, ainsi qu'il l'avait dit à l'origine, comme une position extrême mais comme un ensemble de suggestions acceptables comme base de négociation pour eux dans une phase ultérieure.

Ayant à cette occasion montré avec beaucoup de nuances aux Anglais ce qui pour la Commission semble peut-être négociable et ce qui ne l'est pas, on pourra les aider à faire une évaluation plus exacte des risques politiques qu'ils se sentiront plus capables de prendre, le moment venu.

Il serait souhaitable de connaître les éléments de la flexibilité britannique dès maintenant, mais il est peu probable qu'ils soient clairement indiqués lors des prochains entretiens. Certes, il y a eu les "indiscrétions" de M. Rippon à la presse, mais elles furent démenties vigoureusement par la suite à tous les niveaux officiels. Cependant, si la presse britannique s'est si rapidement fait l'écho des propositions de M. Rippon, et les a interprétées comme elle l'a fait, c'est qu'elle sentait bien par instinct que, dans la phase finale de la négociation, une solution de bon sens émergera qui se situera autour de ce que les journalistes ont cru entendre officieusement à la fois dans la bouche de M. Schumann et dans celle de M. Rippon, et qui se trouve être très proche de ce que la Commission elle-même avait suggéré depuis plus de trois mois. A noter d'ailleurs que dans son discours officiel du 2 février M. Rippon avait attaqué plus nettement la première hypothèse : "21,5 %" suggérée par la Commission. En relisant le texte de son discours, ceci peut être confirmé :

"For it is perfectly clear that there will not be any financial or other benefit in the first year of our membership which would be at all commensurate with the size of the initial payment which it seems to be assume, in some quarters, that we ought to make at the outset, if the principle of gradual progression is completely abandoned.

Indeed, a United Kingdom contribution of 2.63 % would already mean a substantial transfer of resources from the United Kingdom to the Community."

Cependant, pour l'instant on doit considérer que les Ministres britanniques ne se sentent pas encore en mesure d'accepter un compromis autour des chiffres suggérés par la Commission.

On continue, à Londres, à penser que la contribution britannique sera hors de proportion avec ce que les autres pays paieront ou recevront. On se demande même si l'on n'a pas fait une erreur tactique majeure en acceptant sans négocier le système des ressources propres tel quel et en concentrant l'attention sur le contenu et la durée de la période de transition. N'aurait-on pas dû mettre à l'acceptation du système définitif la condition d'un accord sur une progressivité raisonnable dans l'effort britannique ? Psychologiquement et ayant à leurs yeux fait la concession majeure, les négociateurs anglais sont étonnés, voire même irrités, de constater que les Six considèrent la transition avec le même œil sévère.

La mauvaise humeur est d'autant plus grande que, comme l'avait dit le 2 février dans son discours M. Rippon, cette tactique générale avait été suggérée par certains dans la Communauté pour faciliter la marche des négociations.

De toute façon, à moins d'un changement important parmi les Six le 1er mars, il ne paraît pas facile pour le Président de parler de pourcentage et de durée sans s'exposer inutilement et compromettre la position d'arbitre qui pourra lui revenir plus tard dans la négociation.

On peut, par ailleurs, se demander s'il n'y a pas trop de danger à concentrer l'attention des négociateurs et du public sur ce seul aspect des choses et ainsi se trouver bloquer la négociation. Il y a tout lieu de penser que pendant les entretiens de Londres il sera beaucoup parlé, du côté britannique, de la Nouvelle-Zélande et de la situation des Caraïbes que M. Rippon vient de visiter la semaine dernière. Non seulement, il pourrait être

utile de se préparer à poser des questions sur ces deux sujets, mais aussi pourrait-il y avoir intérêt à chercher dans quelle mesure l'impasse actuelle dans la négociation pourrait être dépassée en suggérant d'aborder ces sujets tout aussi importants dans un avenir assez proche. Il semble que le Gouvernement britannique serait considérablement aidé si quelques résultats tangibles dans ces domaines pouvaient être obtenus lors de la réunion du 16 mars prochain.

Autre sujet utile à discuter : celui du calendrier. Le Gouvernement semble plus décidé que jamais à terminer l'essentiel de la négociation pour juin. Ce serait dans cette intention que les Anglais auraient suggéré de réserver trois jours de discussions ministérielles autour du 22 juin, tout ceci afin d'obtenir de la Chambre, avant les vacances parlementaires qui ont lieu d'habitude fin juillet, un vote approuvant le résultat auquel on serait déjà parvenu dans les négociations de Bruxelles. Les négociateurs anglais ont en effet très peur de voir se renouveler la situation de 1962 où tout paraissait décidé au début du mois de juillet de cette année-là et où tout a été finalement compromis, selon une détérioration grandissante, à la rentrée de septembre. Maintenant pour éviter ce risque, ils veulent arriver à un accord général avec les Six et à un soutien de la Chambre qui engagerait celle-ci et, dans une certaine mesure, pourrait influencer les congrès politiques de l'automne avant que n'intervienne la coupure des vacances d'été. Si l'on ne peut respecter ce calendrier, selon certaines sources britanniques, il deviendra politiquement difficile, sinon impossible pour le Gouvernement, de continuer la négociation. On en vient à penser que, s'il y avait échec, celui-ci pourrait avoir des conséquences graves pour la situation économique britannique et ne pourrait pas être sans effet sur la réorientation draconienne de la politique étrangère et militaire du Royaume-Uni.

Reste le climat politique général dans lequel se déroulent les actions du Gouvernement et sur lequel une conversation générale et en tête à tête pourrait être utile. Incontestablement. M. Heath engage le plus vite possible les batailles fondamentales qui peuvent être livrées : celle à propos du projet de loi sur les relations industrielles ; celle sur la vente des armes à l'Afrique du Sud, toutes deux en cours et pour lesquelles une solution semble en vue. Celle sur l'Irlande du Nord, héritée de l'administration précédente, semble encore loin de sa conclusion. Celle enfin du Marché Commun, actuellement en cours, et dont on espère la conclusion d'ici quatre ou cinq mois.

La situation politique parlementaire et l'opinion publique ne sont pas fondamentalement différentes de ce qui avait été décrit par une note d'octobre dernier (voir annexe). Elles peuvent se résumer de la façon suivante :

1. La volonté de réussir existe sans conteste dans l'esprit du Premier Ministre.
2. Les difficultés techniques de la négociation sont jugées à Londres comme circonscrites et comme surmontables.
3. Une majorité parlementaire demeure en faveur de l'adhésion, soit qu'il y ait finalement abstention ou vote favorable.
4. Le groupe des pro-européens travaillistes jouera dans la décision finale un rôle capital. Ils sont placés dans une situation de plus en plus difficile à la suite de la tension considérable et croissante qui existe entre le Gouvernement et l'Opposition sur un grand nombre des problèmes, dont celui des relations industrielles.
5. L'opinion publique est dans un état de confusion et de disponibilité considérable. Elle paraît garder sa sympathie pour le Gouvernement mais elle le fait plus mollement qu'il y a quelques semaines et pour des raisons plus négatives que positives. Sur l'affaire européenne, elle n'est pas derrière le Gouvernement et attend, ce qui n'est pas encore le cas, d'être persuadée que les intérêts à court et à long terme du pays y trouveront leur compte.
6. Les ambitions personnelles et politiques inévitables, les réputations politiques sont, à l'intérieur des deux partis principaux, largement dépendantes de l'évolution de la négociation de Bruxelles.

Avec le Premier Ministre, les sujets de discussion pourraient être :

1. le calendrier des négociations et des ratifications - ses raisons techniques et politiques, vues du côté britannique et des Six.
2. Les vues de M. Heath sur les développements institutionnels telles qu'elles ressortent de son discours du 12 février 1971 (annexe 3)
3. L'approfondissement de la Communauté, notamment dans le sens et la portée des décisions sur l'Union Economique et Monétaire.

*Georges Berthoin*