

Maurice Couve de Murville, Une politique étrangère (1958-1969)

Légende: Dans ses Mémoires, Maurice Couve de Murville, ancien ministre français des Affaires étrangères, évoque les origines et les conséquences diplomatiques de la crise de la chaise vide et du compromis de Luxembourg qui a permis, en janvier 1966, d'y mettre un terme.

Source: COUVE DE MURVILLE, Maurice. Une politique étrangère (1958-1969). Paris: Plon, 1971. 507 p.

Copyright: (c) Editions Plon

URL: http://www.cvce.eu/obj/maurice_couve_de_murville_une_politique_etrangere_1958_1969-fr-19f9265d-7886-4979-8be7-f70b79fe373a.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère (1958-1969)*

[...]

1965 devait être pour la Communauté européenne, de manière bien inattendue, l'année des tempêtes.

Rien ne le faisait prévoir. Après l'accord réalisé en mars, le traité sur la fusion des institutions était signé le 8 avril et le gouvernement français prenait soin de le faire approuver par le Parlement dès le mois de juin. La négociation Kennedy, mise en sommeil en 1964, année électorale aux États-Unis, reprenait son cours. Les Six maintenaient facilement leur accord sur les positions à prendre, arrêtant notamment leurs propositions pour le marché international du blé après l'arrangement intervenu sur les prix des céréales. Enfin en matière agricole, si tout restait comme toujours difficile et si les discussions sur chaque point se prolongeaient interminablement, une seule échéance vraiment importante s'imposait, celle de l'achèvement du règlement financier pour la période 1er juillet 1965-31 décembre 1970, comme convenu le 14 janvier 1962. On pouvait s'attendre à d'âpres marchandages, certains s'efforçant toujours de limiter d'une manière ou d'une autre leur contribution, mais il n'y avait pas de questions de principe à régler, donc pas de difficultés majeures à redouter.

Les perspectives changeaient du jour au lendemain lorsque l'on connut le 23 mars à l'Assemblée de Strasbourg, et non, comme il était de règle, par une communication aux gouvernements responsables, lesquels n'avaient d'ailleurs été à aucun moment consultés pendant l'élaboration du document, les propositions de la Commission relatives précisément à ce règlement financier. Supposant tous les problèmes résolus et le marché unique industriel et agricole réalisé comme par miracle le 1er juillet 1967, alors que seule était décidée pour cette date la mise en vigueur des prix des céréales, cet organisme présentait de manière spectaculaire un projet qui, dans sa réalité, tournait tout entier autour de lui-même.

Il demandait que le budget de la Communauté fût doté aussitôt de ressources directement affectées, prélèvements et droits de douane. Le produit de ceux-ci, pour bien des années encore, dépasserait de loin les besoins justifiés de la politique agricole et les autres dépenses prévisibles. On inciterait ainsi, pour le moins, à la prodigalité, c'est-à-dire au gaspillage, mais, pour ce prix, on octroierait à la Commission un élément de cette apparence de gouvernement à laquelle elle ne cessait d'aspirer. Afin de répondre aux critiques attendues, ladite commission proposait d'établir sur le budget de la Communauté un contrôle de l'Assemblée de Strasbourg, dont les modalités étaient si ingénieusement ajustées qu'elles faisaient d'elle-même l'arbitre des désaccords probables entre cette Assemblée et les gouvernements, et par ce biais lui conféraient de vrais pouvoirs. Bref il s'agissait d'un ensemble dont on comprenait sans peine l'inspiration, mais dont on ne parvenait pas à imaginer que ses auteurs aient pu avoir eu un instant l'idée qu'il avait quelque chance d'être accepté, non seulement par la France, mais par les Six dans leur ensemble.

Ces propositions, loin d'être une synthèse et un effort de conciliation entre les diverses positions nationales, faisaient l'effet d'une provocation vis-à-vis de chacun sur les points qui le touchaient plus particulièrement, ou auxquels il s'attachait d'abord. C'est ce qui apparut dès les premières discussions et, bien entendu, ceux qui ne tenaient pas à aboutir eurent tôt fait d'en tirer argument pour chercher à remettre à plus tard l'achèvement du règlement financier.

Cette situation devint après quelques semaines tellement évidente que je crus nécessaire, au début de mai, dans un entretien en tête à tête, de mettre très sévèrement en garde le président de la Commission, Walter Hallstein, et de lui demander de reconsidérer son texte pour en présenter un autre sur la base duquel l'accord pourrait intervenir ou tout au moins la discussion s'engager. Je le prévins aussi que le gouvernement français prenait l'affaire très au sérieux et aurait à tirer les conséquences d'un échec éventuel. Rien n'y fit. Son amour-propre engagé et ses illusions persistant, la Commission maintint obstinément sa proposition. Plus tard seulement, elle finit par venir à résipiscence; mais la crise était déjà là et il s'agissait de sauver sa propre situation.

Pendant plus de deux mois le débat se déroula entre les Six. Au fur et à mesure, et de plus en plus, il devenait patent que nos partenaires, à l'exception de la Belgique, laquelle ne cessa de prôner le respect des

engagements, entendaient profiter de la confusion abusivement créée par la Commission pour remettre à plus tard, c'est-à-dire aux calendes, des décisions de toute façon désagréables. J'eus beau prodiguer de ce côté aussi les avertissements, je ne trouvai que scepticisme et désir d'atermoiement. L'élection présidentielle française était attendue pour la fin de l'année. Pour nos partenaires, il était évident que nous hésiterions dans cette perspective à aller jusqu'au bout. Cependant la position du gouvernement était publique et sans équivoque. Pour être assuré de ne l'engager le cas échéant qu'en pleine connaissance de cause, je m'en ouvris en juin, avant les séances décisives, au Général de Gaulle lui-même. « Selon toutes probabilités, lui exposai-je, nous allons à l'échec, donc à la rupture. » Il existait en France un risque politique sérieux en prévision du vote de décembre, car l'opinion, surtout l'opinion paysanne, était sensible aux affaires agricoles du Marché Commun. Étions-nous, le cas échéant, prêts à l'assumer ? La réponse du Président de la République fut immédiate et nette. L'intérêt national était engagé. Il fallait le préserver quelles qu'en fussent les incidences, en admettant qu'il dût y en avoir.

Le débat final s'engagea le 15 juin et se poursuivit, avec des interruptions, jusqu'au 30. J'assurais alors la présidence du Conseil. Ma difficulté principale continuait à être d'amener mes collègues à engager la discussion, car, à l'exception de Paul-Henri Spaak, ils manifestaient sans fard qu'ils n'estimaient pas nécessaire d'aboutir à l'échéance, cependant prévue depuis trois ans et demi. Quelques points d'accord se dégagèrent néanmoins. À tous, la date du 1er juillet 1967 pour l'achèvement du marché unique paraissait peu réaliste, compte tenu de ce qui restait en suspens dans le domaine agricole, achèvement des règlements en discussion et fixation des prix autres que ceux des céréales. À des ressources propres pour la Communauté, nul ne voulait consentir avant que le moment fût venu, c'est-à-dire que nul n'entendait hypothéquer sans retour des recettes hors de proportion avec les charges du moment, au risque, comme le soulignait la Belgique, de provoquer un accroissement illimité des dépenses. La France et l'Allemagne à sa suite approuvaient le principe du versement des droits de douane, mais pour plus tard. Les Pays-Bas y étaient franchement hostiles, pour des raisons évidentes, puisque par leurs ports passait un vaste transit en direction des autres partenaires sur lequel ils prélevaient la douane à leur profit. Quant à l'Assemblée, s'il n'y avait pas affectation de recettes, le problème de ses pouvoirs ne se posait plus, et, en fait, il n'en fut discuté à aucun moment.

La difficulté de fond était, comme toujours, les modalités de prise en charge des dépenses et la fixation des contributions nationales. L'Allemagne entendait continuer à limiter sa 'quote-part à 31 %, et l'Italie verser le moins qu'il se pût. Sur ce point essentiel, la délégation française multiplia les efforts pour provoquer un dégel, allant le dernier jour, par la voix de Valéry Giscard d'Estaing, avec mon accord, jusqu'à faire une proposition ultime particulièrement avantageuse pour Rome.

Mais rien n'arrivait à démarrer. Schroeder manifestait bien peu de bonne volonté. Luns et Fanfani demeuraient obstinément négatifs. Ils proposaient de se borner à un arrangement pour une année, à l'extrême limite pour deux, puis de s'ajourner à plus tard. Suivant la coutume, au milieu de la nuit du 30 juin, je décidai alors, en ma qualité de Président en exercice, de réunir mes collègues en petit comité pour voir si l'on pouvait sortir de l'impasse et par conséquent continuer. Tous opinèrent dans le même sens : il ne fallait pas chercher à aboutir sur-le-champ et au surplus ce n'était pas nécessaire. Ils demandèrent que l'on se retrouvât dans le courant de juillet. Dans ces conditions je n'avais pas le choix: il aurait été vain d'aller plus avant; je ne pouvais que prendre acte du fait que les engagements pris, et constamment répétés, n'avaient pas été tenus; à chacun d'en tirer les conséquences.

Le Conseil des Ministres se réunit à Paris le 1er juillet. Il confirma ce que j'avais moi-même annoncé, sans les convaincre, à mes collègues: tant que la situation n'aurait pas été radicalement transformée, la France adopterait une position de totale réserve, ne participant plus aux Conseils de Bruxelles, rappelant son représentant permanent et bornant ses activités communautaires à la gestion des affaires courantes. Décision difficile, ingrate, lourde de conséquences au-dedans et au-dehors, mais inévitable. À son défaut, le Marché Commun se serait engagé irrémédiablement dans la voie des dérobades et de l'impuissance et la politique agricole, sur laquelle comptait la France, eût été en pratique condamnée. Un engagement une fois violé, d'autres suivraient si l'on acceptait le fait accompli. La Commission avait perdu le sens de la mesure et de ses responsabilités: il fallait le lui faire retrouver. Enfin l'évidence apparaissait de plus en plus que l'action conjuguée et unanime des gouvernements pouvait seule conduire aux décisions nécessaires: tout devait être

fait pour que la défaillance du 30 juin ne pût se reproduire.

De ces constatations la France tira très vite les conclusions quant aux conditions d'une reprise de sa participation active. Il fallait bien entendu achever le règlement financier. Mais cela ne suffisait plus après ce qui s'était passé. La Commission était responsable d'avoir délibérément, pour des fins qui lui étaient personnelles, créé l'imbroglio: nous devons obtenir que changent son état d'esprit, son comportement et ses modes de fonctionnement. D'autre part, si rien ne pouvait se faire sans l'accord de tous les partenaires ensemble, on devait constater que la règle du vote à la majorité dans les conseils, limitée jusque-là à des objets relativement secondaires, devenait applicable à compter du 1er janvier 1966 à toutes les décisions importantes, telles que tarif commun, règlements agricoles et ainsi de suite. Comment penser que ce qui restait à faire d'essentiel, par exemple en matière d'agriculture ou de négociation Kennedy, serait réglé de la sorte, sans même parler d'une remise en cause possible de ce qui, dans le passé, avait été convenu à l'unanimité, y compris les règlements agricoles. A toutes ces causes d'incertitude et de faiblesse il convenait de porter remède. Le Général de Gaulle le marqua dans sa conférence de presse du 9 septembre. J'y revins moi-même plus en détail le 20 octobre devant l'Assemblée Nationale.

Nos partenaires en furent informés, et d'ailleurs ils savaient fort bien à quoi s'en tenir. Réunis à cinq à Bruxelles en juillet, puis en octobre, contre l'avis de la Belgique et du Luxembourg, mais à l'insistance de l'Italie, de l'Allemagne et des Pays-Bas, ils discutaient pour la forme du règlement financier sur la base des propositions nouvelles que la Commission, comprenant enfin son erreur, avait présentées le 22 juillet et dans lesquelles elle tenait cette fois compte des vues des six États, y compris les nôtres. En réalité, ils étudiaient entre eux les moyens de reprendre avec la France, comme celle-ci ne demandait de son côté qu'à le faire pour peu que l'on voulût bien discuter sur une base politique, c'est-à-dire entre les gouvernements. Dès le 29 septembre, je m'en expliquai à fond à New York, où nous nous retrouvions pour l'Assemblée générale des Nations Unies, avec Amintore Fanfani, président en exercice du Conseil du Marché commun. Après la réunion des cinq des 25 et 26 octobre, Emilio Colombo, ministre italien du Trésor, qui l'avait présidée, m'écrivit pour proposer que nous participions à une réunion du Conseil sans la Commission afin de reprendre l'étude du règlement financier, en tenant compte de nos déclarations, c'est-à-dire de notre volonté de discuter du rôle de la Commission et des votes à la majorité. Du temps passa encore, car nous ne voulions pas, côté français, de réunion à Bruxelles, afin de bien marquer le caractère intergouvernemental de l'affaire, ni d'autre part de réunion sans une préparation sérieuse, c'est-à-dire sans une chance réelle d'aboutir. J'eus de nouvelles rencontres, avec Gerhard Schroeder le 19 novembre, avec Colombo le 8 décembre à Rome lors de la clôture du Concile. Finalement l'accord se fit à la fin de décembre après l'élection présidentielle. La réunion des six gouvernements était décidée pour les 17 et 18 janvier 1966; elle se tiendrait à Luxembourg. En fait deux sessions furent nécessaires pour conclure, la seconde se terminant, comme toujours, par une séance de nuit finale du 29 au 30 janvier.

Je crois pouvoir dire qu'il fallait une certaine audace pour mettre en cause ces deux «vaches sacrées» du dogme européen que sont la Commission, souvent qualifiée, je ne sais pourquoi, de supranationale et d'exécutive, et le vote à la majorité, constamment présenté comme le vrai moyen de mettre à raison les survivances nationales anachroniques qui subsistent encore ici ou là. Tellement d'efforts n'avaient cependant pas dû être déployés pour amener nos partenaires à venir en discuter avec nous. La confrontation elle-même devait révéler qu'au fond tout gouvernement réagissait spontanément à peu près comme le faisait le gouvernement français. Mais chacun trouvait vite ses bornes: la crainte de mécontenter un Parlement d'instinct porté vers la limitation des pouvoirs gouvernementaux, pénétré d'étranges théories sur une façon de faire l'Europe contre les pays plutôt qu'avec leur concours; le désir aussi de ne pas trop facilement venir à la rencontre d'une France considérée comme responsable de la crise et trop encline, ou trop habile, à faire valoir ses points de vue.

L'accord intervenu portait la marque de ces inhibitions, mais au total il réglait les problèmes. Pour les votes à la majorité, il n'était ni possible ni nécessaire — je ne l'avais pas demandé — de modifier le traité. Les Six convenaient simplement que, lorsque des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires seraient en jeu, le Conseil s'efforcerait d'arriver dans les délais raisonnables à une solution acceptée par tous. La France ajoutait que, dans un tel cas, la solution devrait se poursuivre jusqu'à accord unanime. Il y avait donc en apparence dissentiment. Mais il y avait aussi le fond des cœurs. C'est ainsi que Schroeder, qui s'était fait le

défenseur le plus acharné de la règle majoritaire, eut la candeur, ou la franchise, de demander et d'obtenir que toutes les décisions qui auraient dû être prises avant la fin de 1965 pour achever la politique agricole fussent adoptées à l'unanimité. En fait celle-ci devenait bel et bien la règle, comme la suite l'a montré. Elle le demeurera tant que la France maintiendra la même attitude. La Communauté ne devait s'en porter que mieux, car elle n'aurait pas survécu à des désaccords conduisant à contraindre l'un de ses membres sur quoi que ce fût d'essentiel pour lui.

Quant à la Commission, une série de règles furent définies concernant son comportement futur dans ses rapports avec les gouvernements, dans les relations avec les pays tiers et les organisations internationales, dans l'exercice de ses prérogatives telles que définies par le traité, en matière enfin d'information et de contrôle financier. Sans aucunement toucher aux textes, l'institution était ramenée dans son cadre et s'y est ensuite maintenue. Il y avait aussi, bien sûr, des questions de personnes, que la France entendait faire régler à l'occasion de la mise en place de la Commission unique créée par le traité de fusion. Il fut convenu que, de cela, on parlerait aussitôt la reprise des travaux intervenue.

En troisième lieu était établi un programme de travail pour la Communauté, qui donnait la priorité à l'achèvement du règlement financier.

Ainsi prit fin la crise assurément la plus sérieuse qu'ait en ces temps connue le Marché commun. Malencontreuse et regrettable comme toute crise, elle fut finalement salutaire dans la mesure où son règlement établissait des pratiques mettant un terme à des abus irritants et permettant à l'avenir de travailler normalement.

On le vit très vite à l'expérience. Six mois après les arrangements de Luxembourg, ayant siégé pendant 33 jours et quelques nuits au total, le Conseil de Bruxelles, en ayant terminé le 10 mai avec le règlement financier, mettait le point final à des décisions qui rendaient la politique agricole applicable à 90 % de la production des Six pays et fixaient les prix de toutes les denrées importantes. En conséquence il était convenu que le Marché unique serait mis en place le 1er juillet 1968, avec une avance d'un an et demi sur les dispositions du traité de Rome. C'était, quatre mois après l'annonce du retrait de la France de l'OTAN, un résultat dont pouvaient se féliciter les partisans de l'Europe.