

# MEMORANDUM

Nr : 2246

Van: Mr. C. L. W. FOCK

Aan: de Minister-President

Lees geheim

Hierbij gaan twee "notes" van 27 en 29 augustus over "De Plannen De Gaulle". Ik moge de lezing van deze uitermate knappe stukken zeer aanbevelen. Zij zijn, wat mij voorkomt, het hoogst bereikbare niveau van intellectueel denken en ..... van perfidie.

*df*

25 oktober 1960  
F/2

Paris, le 27 août 1960

Gebelin

NOTE

*Munder belanfish*

a.s., la négociation européenne  
ses difficultés psychologiques.

L'aisance avec laquelle le Chancelier Adenauer a pu souscrire à Rambouillet au plan proposé par le Général de Gaulle ne doit pas faire illusion: les conversations si bien commencées se poursuivront plus malaisément.

Les partenaires de la France dans l'Europe à Six partagent à son encontre certains griefs, devenus depuis deux ans de véritables mythes. Estimer négligeables les obstacles que dressent ces accusations serait méconnaître l'évolution de nos voisins depuis les cinq dernières années.

1. Parce qu'il ne cache pas ses préférences devant un développement politique des Communautés techniques le Gouvernement français est taxé de "nationalisme"; parce qu'il préfère l'Europe des patries, il est déclaré "anti-européen". on le rend volontiers responsable des obstacles auxquels se heurte depuis deux ans l'application des trois Traités. Chez nos voisins, les hommes au

pouvoir l'ont déjà été, en général, au cours de la période 1950-1958; ils restent attachés au principe de l'intégration, comme ils demeurent liés aux hommes politiques français de la IVème République. Ils flairent dans les nouveaux projets une remise en cause des institutions "supra-nationales", que l'équipe maintenant placée à la tête de la France critiquait âprement quand elle était dans l'opposition. Ils craignent d'assister aujourd'hui à ce qu'ils attendaient dans l'anxiété au lendemain du retour du général de Gaulle; la revanche d'une minorité accédant au pouvoir.

2. Ils soupçonnent la France de chercher à s'assurer l'hégémonie en Europe Occidentale. Seule parmi les Six à demeurer puissance africaine, à être devenue puissance atomique, à prendre rang parmi les quatre Grands, à occuper un siège permanent au Conseil de Sécurité, à être membre du Standing Group de l'O.T.A.N. et à appartenir à l'O.T.A.S.E, la France conserverait évidemment dans une Confédération le monopole de ces attributs. Au contraire, dans une Fédération apatride, elle se fût dessaisie de son siège dans ces instances au profit de l'Executif européen: le problème, selon le schéma fédéraliste classique, eut été escamoté.
3. On prête au Président de la République, comme but essentiel, non de donner un nouveau départ à la construction européenne, mais de prendre la tête d'un bloc européen, pour obtenir des Etats-Unis d'être traité en partenaire de plein droit, dans la détermination de la stratégie occidentale sur les questions d'intérêt mondial. Sous le couvert d'initiatives européennes, la France ne ferait actuellement qu'essayer de réussir là où elle a échoué depuis septembre 1958; elle entendrait user du poids de l'Europe confédérée, de façon que se crée au sein de l'O.T.A.N. un directoire à trois, dont elle serait le véritable bénéficiaire.
4. Aux dires de ces contradicteurs, le développement des propositions françaises ne manquerait pas de susciter, à brève échéance, de nouvelles tensions à l'intérieur de la communauté atlantique: la France essaierait à coup sûr d'entraîner la confédération

européenne dans une politique de troisième force. Notre refus de l'intégration du système logistique ou de la défense aérienne dans le cadre de l'O.T.A.N. n'a jamais été réellement compris par nos partenaires; on nous accuse à nouveau aujourd'hui de chercher à distendre davantage encore l'alliance.

5. Enfin, en vue d'exercer son leadership sans conteste, la France s'efforcerait d'écarter la Grande-Bretagne de la construction projetée.

Pareille appréciation des mobiles qui inspireraient les projets européens de la France est très largement répandue, tant chez les parlementaires européens que dans les milieux dirigeants et les opinions publiques de nos partenaires: chacun d'entre eux, cependant, insiste plus ou moins sur l'une ou l'autre de ces critiques, au gré des conjonctures nationales.

1. EN ALLEMAGNE, l'opposition à l'initiative française, hétérogène dans ses causes, est homogène dans ses résultats.

- a) les réticences les plus marquées semblent celles qu'affecte l'entourage du Chancelier. Dans la majorité de la CDU-CSU, à l'Auswartiges Amt ou au Palais Schaumburg, ceux qui ont oeuvré depuis dix ans pour l'intégration de l'Europe des Six estiment que rien, en politique européenne, ne peut être fait qu'à partir des trois communautés déjà créées. Hors de leur Eglise point de salut. Inutile d'espérer leur apostasie. Ils redoutent, en toute sincérité européenne, qu'on lâche la proie des institutions de Bruxelles ou de Luxembourg pour l'ombre d'une organisation fantômatique. Ils se refusent à renoncer à leur credo au profit d'une construction à la fois trop souple et trop nationale, qui ne permettrait à la Grande-Bretagne de s'insérer dans cette nouvelle structure que pour la rendre inefficace, comme elle a déjà fait du Conseil de l'Europe ou de l'U.E.O.

b) - Quoiqu'apparemment contraire, l'opposition des milieux industriels et financiers groupés autour de M. ERHARD est parallèle à celle de cette majorité orthodoxe. Ils voient dans un libre échange universel un moyen, pour l'Allemagne en pleine expansion, de s'assurer une hégémonie économique, pour laquelle ils sacrifieraient volontiers l'unité politique de l'Europe. Ils regardent plus vers l'Angleterre que vers la France, dont le dirigisme les effraie. Or, les projets français ne risquent-ils pas de renforcer, au plan politique, la coupure que le marché commun a déjà esquissée dans le domaine économique? Curieusement, les milieux agricoles viennent grossir cette opposition: ils accréditent l'idée que le marché commun n'est pas réalisable dans le domaine agricole. Depuis la visite de M. MACMILLAN à Bonn, la coalition des libres échangistes industriels et des protectionnistes agricoles préconise avec une insistance croissante une union douanière entre les Six et la Grande-Bretagne. Nul doute que M. ERHARD, qui tient à nouveau le devant de la scène, emploie tous les moyens pour parvenir à ses fins, faisant valoir l'atout qu'il représente à la veille des élections et s'appuyant sur des groupes puissants et de multiples intérêts.

2. - c) - La S.P.D. renforce ce courant. En dépit de son ralliement récent à la politique européenne du Chancelier, elle reste peu attirée par une étroite alliance franco-allemande. Pour ces opposants, tournés vers Londres plus que vers Paris, les projets français paraissent surtout devoir lier davantage encore la République Fédérale à la France. Il n'est pas impossible qu'ils se fassent, dans cette optique, les vertueux défenseurs de l'ancienne intégration: quelle ironie, si la S.P.D., toujours prête à attiser les soupçons à l'égard du nationalisme français, devenait soudain le porte drapeau de l'orthodoxie européenne!

Ces trois oppositions, aux motifs et à l'inspiration profondément différents, menacent de se conjuguer pour faire échec aux projets français. En période pré-électorale, propice aux surenchères, en un moment où l'on constate un véritable renouveau du sentiment national allemand, et un désir profond, à Bonn, d'affirmer l'égalité avec Paris, les susceptibilités se font sourcilieuses sur la question de l'équilibre franco-allemand.

Il est encore un soupçon qui rapproche les amis du Chancelier, ceux de M. ERHARD et ceux de M. Willy BRANDT, en dépit de la fermeté de la France sur Berlin, ou de sa discrétion dans les affaires de bases en Espagne, des inscriptions anti-juives et du mémoire de la Bundeswehr : beaucoup pensent que notre alliance avec l'Allemagne occidentale cache en réalité le désir de s'en tenir au statutquo, c'est-à-dire à la division de l'Allemagne. L'opinion allemande nous soupçonne toujours de nous satisfaire de la situation présente alors qu'elle ne peut, pour sa part, que s'y résigner.

Il ne serait pas surprenant que la conjonction de ces trois courants d'opposition détermine une offensive de grande envergure contre nos projets. C'est là que nous aurons la partie la plus difficile à jouer.

2. - EN ITALIE. l'entrevue de Rambouillet semble avoir suscité de plus vives inquiétudes qu'on ne s'y serait attendu. Les dirigeants italiens ont immédiatement consulté les Hollandais (rencontre Segni-Luns du 16 août), les Anglais (visite de M. Heath à Rome le 22 août, à l'initiative de l'Italie) : ils cherchent à rencontrer le Chancelier ADENAUER.

Les préoccupations italiennes peuvent, sans doute, s'expliquer en partie par des considérations de politique extérieure : républicains et saragatiens, indispensables à la nouvelle majorité gouvernementale, sont assez réservés à l'égard de ce qu'ils croient savoir des initiatives françaises. En outre,

certains milieux d'affaires italiens, dans le sillage de M. Mattei et en étroit contact avec la démocratie chrétienne, s'efforcent d'étendre leur influence, à la faveur des déboires français, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient: ils ne peuvent qu'être hostiles à un renforcement, tant de la solidarité européenne que de la position de la France, qui ne laisserait pas de freiner leurs activités.

Mais les dirigeants italiens semblent surtout s'être vexés de n'avoir pas été associés à l'initiative de Rambouillet. Les représentants de la Grande-Bretagne n'ont pas dû à Rome, apaiser cette humeur. Sur le fond, pourtant, ce sont les italiens qui devraient être le plus proches de nous: n'avaient-ils pas avalisé, l'an dernier, notre projet de création d'un secrétariat politique? Encore convient-il de ne pas sous-estimer, tout au long de la négociation, l'importance des questions de forme.

3. - BELGIQUE ET HOLLANDE sont réservées devant les projets français, parce qu'elles considèrent qu'ils défavoriseraient les petites puissances. Dans le document élaboré en octobre 1959 et connu sous le nom de "Plan Wigny", le Gouvernement belge a rappelé que le concept de l'Europe des patries et l'idée de coalition évoquent toujours, pour un petit pays, le risque de tutelle. Depuis le traité de Versailles, ni Belges ni Hollandais n'ont oublié la notion de "Puissances à intérêt limité".

Ils sont d'autant plus jalousement attachés aux communautés à Six, que le Benelux y joue un rôle hors de proportion avec sa puissance réelle; tandis qu'une confédération politique les rendrait, craignent-ils, à leurs véritables dimensions.

A ces raisons communes, s'ajoutent des raisons particulières.

Les Belges, pour qui l'installation des communautés à Bruxelles est une affaire d'Etat, s'alarment de l'implantation à Paris d'un Secrétariat politique. Certes, ils sont pour le moment tenus à la discrétion par les services que nous leur avons

.../.

rendus, et sommes appelés à leur rendre, dans l'affaire du Congo: mais cette donnée peut perdre assez de son importance.

Quant aux Hollandais, soucieux avant tout de conserver le contact le plus étroit possible avec la Grande-Bretagne, ils seront probablement, parmi nos partenaires, les plus irréductibles. Aussi bien, faut-il les considérer dans la négociation comme les représentants officiels des Anglais.

Les prolongements des trois traités; vouloir faire l'Europe à l'anglaise sans les Anglais; ne proposer qu'un schéma technique et sans attrait de coopération inter-gouvernementale./.

Les pourparlers vont s'ouvrir dans des conditions délicates. Depuis deux ans, la France a déployé, pour entrer avec honneur dans le marché commun et en assurer la réussite, des efforts dont elle eût été, sous le régime précédent, probablement incapable: renonciation aux clauses de sauvegarde, auxquelles les Gouvernements GAILLARD et PFLIMLIN, en mai 58, se disposaient à recourir; dévaluation et programme d'austerité pour redresser économie et finance; direction de la résistance à une zone de libre échange qui eût noyé le marché commun; adoption d'un libéralisme qui lui coûte; présentation d'une solution de compromis dans la crise charbonnière; proposition d'un secrétariat permanent et de consultations régulières. Toutefois, pour n'avoir peut-être pas attaché assez d'importance à soigner sa publicité et à sauvegarder les apparences, elle est couramment considérée comme le mauvais élève de la classe. La IVème République parlait fort bien de l'Europe, mais la faisait moins bien. La Vème la fait, mais n'en parle pas. Avare en déclarations d'intention, elle se voit opposer des querelles d'intentions. Au moment même où le Gouvernement français "relance", d'une manière peut-être décisive, une construction européenne qui risquait de s'enliser dans les discussions de techniciens, elle fait figure d'accusée.

Le conditionnement psychologique de la négociation jouera probablement un rôle majeur: aussi paraît-il indispensable d'éviter

.../.

certains défauts de présentation. Une longue pratique des milieux "européens" des Six incline à la conviction que les projets français, malgré les oppositions prévisibles, peuvent réussir, mais à condition de tenir compte des tendances que nos partenaires nous reprochent et dont il est essentiel de ne pas donner l'impression; chercher à détruire ce qui existe en exigeant une révision des textes; refuser systématiquement tous les prolongements des trois Traités; vouloir faire l'Europe à l'anglaise sans les Anglais; ne proposer qu'un schéma modique et sans attrait de coopération inter-gouvernementale./.

PARIS, le 29 août 1960

*Schein*

*Leer belangijk*

N O T E

a.s. La négociation européenne :  
Les conditions de son succès.-

L'importance des difficultés psychologiques auxquelles se heurte, dans les cercles dirigeants et l'opinion publique de nos voisins, le projet européen du Général de GAULLE, ne doit pas nous rebuter; mais elle impose une tactique.

Il ne servirait pas à grand chose de vouloir réfuter les procès de tendance dont nous sommes victimes : il vaut mieux essayer de ne pas leur donner prise. Nous allons trop loin, aux yeux de nos interlocuteurs, dans le sens de la révision, pour ne pas les inquiéter ; mais pas assez dans celui de l'édification, pour qu'ils se sentent moralement obligés de nous suivre. Ce qu'on sait de la proposition française paraît trop ambitieux dans ce qu'elle a de restrictif, et trop restrictif dans ce qu'elle a d'ambitieux.

Face à des partenaires réservés sinon hostiles, il importe essentiellement de ne pas donner des signes de ce qui pourrait être interprété comme un parti-pris négatif.

Devant les querelles d'intentions qui nous sont faites,

.../.

nous pouvons aboutir à nos fins sous quatre conditions impératives.

Il faut marquer sans ambiguïté :

- que notre attitude à l'égard des institutions européennes existantes est constructive, et que nous ne voulons pas le démantèlement des communautés à Six, mais au contraire leur véritable accomplissement ;
- que nous ne sommes pas opposés a priori à tous les prolongements des traités de Rome et de Paris, mais que nous les étudieront dans un esprit d'efficacité ;
- que notre position à l'égard du problème britannique est conci-liante et pragmatique ;
- que nous sommes prêts à aller très loin, quand les circonstances le permettront, dans la voie confédérale que nous préconisons.

Présentées avec toute la séduction de leurs prolongements possibles, les initiatives françaises devraient faire ressortir que parmi tous les Européens, nous sommes ceux qui désirent le plus, et le plus sincèrement, aller de l'avant vers l'union de l'Europe. Cette tactique, prudemment audacieuse, aurait l'avantage de faire apparaître assez rapidement sous leur jour véritable, la nature et les mobiles, souvent inavouables, de la vaste opposition que rencontre en ce moment l'initiative du Général de GAULLE. Nous débusquerions nos interlocuteurs de leurs refus plus ou moins hypocrites.

N'ayons pas l'air de revenir sur ce qui était acquis, ni de procéder à un règlement de comptes. Permettons même à nos partenaires de croire, ou de feindre de croire, que le Président de la République et le Gouvernement français se sont "convertis" à leurs thèses. Ainsi seraient dépassées les querelles scolastiques des "européens" et des "anti-européens", de la "Petite Europe" et de la "Grande Europe", de la "Fédération" et de la "Confédération"; l'union se ferait; les fédéralistes pourraient, sans perdre la face, se rallier aux projets français; nos partenaires ne pourraient plus se dérober; en France

.../.

même, et notamment au Parlement, où les "européens" sont nettement majoritaires, l'opposition perdrait un de ses atouts essentiels, et la majorité serait consolidée.

Enfin, nous aurons fait oeuvre efficace si nous arrivons à encadrer les Communautés à Six dans un système politique qui, par une délimitation progressive des compétences, les mettra à l'abri de leurs propres tentations politiques, leur assignera des buts précis, et les mettra en mesure de les atteindre.

I. - PREMIERE CONDITION : ne pas donner l'impression de vouloir détruire les institutions européennes existantes.

On nous soupçonne de chercher à mettre en pièces les communautés à Six. En portant atteinte à leur intégrité, nous donnerions raison à nos adversaires. Il importe de montrer que nous ne poursuivons pas cet objectif, mais entendons au contraire, d'une part consolider une union économique qui nous doit bel et bien d'avoir pu franchir les premières étapes de son existence, d'autre part créer une union politique dont l'absence se fait cruellement sentir.

Pourquoi, du reste, s'attaquer aux institutions existantes? Ne leur donnons pas une importance qu'elles n'ont pas. Depuis huit ans que la Haute Autorité, deux ans et demi que les commissions de Bruxelles essaient d'affermir leur pouvoir, elles n'en détiennent toujours que l'ombre. La supranationalité n'existe pas. D'abord parce que les hommes restent nationaux (sauf de rares exceptions, le plus souvent françaises): les nombres des "Exécutifs" voient peu ou prou les problèmes selon l'optique de leur milieu d'origine. Ensuite parce que la suprématie des organes dits "objectifs" sur les organes gouvernementaux ne correspond pas à la nature des choses.

La supranationalité de la CECA n'intervint pratiquement pas en période de haute conjoncture; mais dès qu'elle dut affronter une réalité hostile, elle s'avéra abusive ou insuffisante, et ne put jouer. Dans les traités de Rome, il est seulement fait allusion au principe

chercher à ces incartades une solution juridique, mais...  
L'affaire doit se régler par une franche et sévère explication.../.

secret d'un dialogue, entre le Ministre français compétent et le Président de la Haute Autorité, entre le Ministre français compétent et le Président de la Haute Autorité, entre le Ministre français compétent et le Président de la Haute Autorité...  
ne peut approuver une initiative communautaire, qui, mettant en péril un secteur

de la supranationalité : certaines dispositions en ce sens n'ont été insérées dans les textes, que pour mémoire d'un but lointain. Les décisions sérieuses ne peuvent être prises que par le consentement unanime du Conseil. Les Gouvernements sont les seuls à être dotés de l'autorité et des moyens matériels nécessaires à l'exécution des décisions communautaires qui peuvent entraîner des perturbations dans les secteurs économiques ou sociaux des pays membres.

Commissions comme Haute Autorité sont incapables de résoudre par elles-mêmes les problèmes que pose l'adaptation des six pays à leur simple coexistence économique; à plus forte raison de les amener à dépasser cette coexistence, pour déboucher sur une union politique. Ces institutions ont un rôle utile, certes, comme commissions de contacts dans la mesure où elles préparent les décisions des Conseils, cherchent des solutions, rapprochent les points de vue nationaux. Mais il ne serait pas réaliste de leur part de vouloir traiter les gouvernements de supérieur à inférieur, ou même d'égal à égal. Si les traités pouvaient être interprétés, à l'origine, comme tendant à faire des "exécutifs" l'embryon d'un gouvernement, cette possibilité est maintenant morte; il est donc inutile de la tuer. Le système supranational a déjà, en réalité, abouti à des impasses. Mais ses promoteurs ont d'autant plus besoin de sauver la face, qu'il ne leur reste guère plus qu'elle .....

Les institutions des six souffrent par périodes d'un complexe de frustration; le complexe de qui estime qu'on ne tient pas de lui un compte suffisant. D'où leur tendance à une certaine agressivité à l'égard du Conseil. Elles se livrent à quelques manifestations intempestives d'autorité (tentative de la Commission d'Euratom de rencontrer à Paris le Président EISENHOWER et affaire Rhapsodie, voyage de M. LEMAIGNEN au Togo; lettre de M. PURLER aux Présidents d'Assemblée des Etats africains associés; incitations du bulletin de la CEE aux hausses de prix agricoles et de salaires en France). Il ne faut pas chercher à ces incartades une solution juridique, mais pragmatique. L'affaire doit se régler par une franche et sévère explication dans le secret d'un cabinet, entre le Ministre français compétent et le Président ou un membre-français de l'exécutif européen: "Mon Gouvernement ne peut approuver une initiative communautaire, qui, mettant en péril un secteur

.../.

important de l'activité nationale, ne fera que rendre plus difficile la construction européenne". Nul doute que le dignitaire supranational s'exécutera discrètement. Personne ne se plaindra de cette méthode efficace, qu'emploient de leur côté nos partenaires. Puisque rien ne nous empêche de mettre les "exécutifs" européens au pas, pourquoi les rabaisser statutairement?

Pourquoi supprimer EURATOM, si nous pouvons, en évitant toute polémique, l'encadrer pour le mettre hors d'état de nuire? D'ores et déjà, cette communauté paraît privée de la faculté d'intégration et d'attraction que ses promoteurs espéraient d'elle. Fondée, comme la CECA, dans une perspective de pénurie énergétique, elle voit la surproduction du pétrole lui ôter l'essentiel de son intérêt. Elle tend à se réduire au rôle d'un simple organisme de recherche. Aussi pourrions-nous, ultérieurement, la mettre en sommeil, à la faveur de la création d'un comité culturel confédéral, et peut-être, d'une rationalisation des trois Communautés.

Quant à la CECA, secouée par la crise charbonnière, impuissante devant les concentrations, s'adaptant mal, elle aussi, à une abondance énergétique pour laquelle elle n'était pas faite, elle semble avoir perdu toute nocivité. La question se pose au contraire de savoir si nous n'avons pas avantage à l'élargir en une communauté de l'énergie quitte à modifier le traité, mais le moins possible (en utilisant au maximum la procédure des petites révisions, de manière à ne pas ébranler davantage encore cet édifice chancelant).

Gardons-nous de montrer le bout de l'oreille révisionniste. Les ressources des textes, qui prennent pour des secteurs entiers la forme de simples déclarations d'intentions, sont vastes tout peut être fait à partir d'eux, à condition de s'en servir. Nos partenaires ne parviennent-ils pas à les tourner constamment, tout en se donnant les gants de les respecter scrupuleusement? (Allemagne: concentrations, ententes, prix des transports; libre-échange; politique agricole commune; droits sur le café et le cacao; volonté de maintenir, malgré les engagements préférentiels du traité, des courants commerciaux dont elle tire avantage pour ses exportations; Italie: importations de charbon

américaine, pétrole, fonds social et Algérie; Belgique: protectionnisme charbonnier, libéralisme mercantile; Pays-Bas: préoccupations uniquement commerciales, refus des harmonisations et de la préférence africaine.) Les traités-cadres sont aussi des traités-façades, et l'Europe - mythe est aussi une Europe-alibi. A l'abri de dispositions, à ce point complexes qu'on peut fréquemment tourner l'une grâce à l'autre, nos partenaires sont communautaires quand cela leur rapporte, discrètement mais efficacement anti-communautaires quand cela les gênerait, tout en multipliant les protestations de foi dans l'Europe unie, et en jetant à mots à peine couverts l'anathème sur la France qui ne se joint pas au concert. Les préoccupations nationales jouent probablement un rôle plus déterminant pour nos partenaires que pour nous, mais ils ont l'habileté de mettre les apparences de leur côté.

Ne cherchons pas à étranger, puisque nous pouvons gagner à la main. Un exemple: les deux commissions et la Haute-Autorité refusent de connaître les représentants des Ministres à Bruxelles, ne comparaissent jamais, en tout ou en partie, devant eux, et les traitent de haut. Ils ont le droit pour eux: le Comité des Représentants n'a pas d'existence statutaire. Pourquoi les Ministres ne se feraient-ils pas, à intervalles réguliers, suppléer par leur Représentant? C'est le Conseil des Ministres lui-même qui se réunirait, mais en la personne de leurs Suppléants: les traités seraient sauvegardés. Cette formule, pour les mêmes raisons juridiques, a été adoptée, au Conseil de l'Europe, où les Ministres ne participent aux travaux que deux fois par an, mais où le Comité des Ministres se réunit tous les mois au niveau des Suppléants. Le communiqué qui ferait part de cette décision nous donnerait le beau rôle: "A la demande de la France, le Conseil a décidé de se réunir désormais toutes les semaines; quand ils ne pourront pas participer en personne aux travaux, les Ministres se feront suppléer par leur Représentants permanents". M. Hallstein se hâterait de venir en personne, au lieu d'envoyer son secrétaire. Nul besoin d'une nouvelle convention: le but serait atteint.

A demander la révision des traités, non seulement nous alimenterions les critiques qui nous sont faites, mais nous prendrions des risques graves. En admettent que nos partenaires soient disposés à nous suivre, ce ne serait que pour présenter des exigences reconventionnelles. Les modifications

profondes des traités, qu'ils ne manqueront pas de réclamer, risquent de nous être plus préjudiciables que le statut quo. Par exemple, Allemands, Belges et Hollandais chercheraient à coup sûr à dépouiller le traité de Marché Commun de ce qui interdit aux Britanniques de s'y joindre, c'est-à-dire qu'ils feraient des concessions sur les points auxquels nous tenons le plus: harmonisation, politique commerciale, tarif extérieur, politique agricole.

Pourquoi ne pas se contenter, au moins pour l'instant, de présenter les projets français sous la forme la plus séduisante? Quitte à faire en sorte que le nouveau système, mais sensiblement plus dynamique en raison du plus grand réalisme de sa conception, coiffe l'ancien, et provoque plus tard par son jeu même les ajustements nécessaires. Si une sorte de course de vitesse devait s'engager entre les organismes communautaires et les institutions intergouvernementales, c'est évidemment à celles-ci que le dernier mot reviendrait.

La nouvelle construction, pour sa partie qui paraît faire double emploi avec les traités, pourrait apparaître comme une instance d'appel par rapport aux institutions existantes. Dans le domaine économique, elle s'occuperait essentiellement des problèmes qui figurent en pointillé dans les traités de Rome (hypothèse d'un échec sur la politique agricole commune) ou de ceux que le traité n'a même pas abordés (monnaie, crédit, etc.) Nous montrerions ainsi que notre initiative, non seulement ne vise pas à entraver l'application du traité de Rome, mais tend en fait à la faciliter.

L'exécution même des engagements contenus dans le traité C.E.E. ne pourra intervenir à défaut d'une quelconque initiative politique, comportant une novation par rapport à l'esprit qui a marqué jusqu'aujourd'hui son application. Sans le prolongement politique, il ne serait plus qu'un traité de commerce. Il requiert et, pourrait-on dire, contient virtuellement, un complément politique du type de celui que la France propose. Par exemple, la politique agricole commune ne sera pas adoptée sans l'affirmation d'une volonté politique supérieure

Ou encore, la Commission fera obstacle à l'association de la Grèce au Marché commun, parce qu'au niveau qui est le sien, les inconvénients techniques de cette association paraissent supérieurs à ses avantages; seule une instance politique peut faire passer la considération du danger soviétique avant une question de tabac.

Si nous voulons pouvoir faire admettre que l'Europe politique doit s'élaborer en dehors des communautés intégrées, soulignons d'abord que nous ne songeons pas à amoindrir les compétences de celles-ci, mais à accroître leur efficacité réelle. Alors, il sera difficile à ceux qui n'ont cessé de proclamer l'urgence de l'unité européenne, de refuser les moyens, d'une efficacité immédiate, qui rapprochent le moment de cette unification.

II. DEUXIEME CONDITION: ne pas donner l'impression de repousser à priori les prolongements des trois traités.

L'opposition à la politique européenne de la France trouve un aliment dans nos réticences à l'égard de trois projets, qui apparaissent à nombre d' "Européens" comme l'aboutissement naturel des traités.

A. La fusion des "Exécutifs". Encouragée par les "Exécutifs" eux-mêmes, par les milieux dirigeants de plusieurs pays et par les amis de M. Jean Monnet, l'Assemblée Parlementaire Européenne a émis lors de sa dernière session à Strasbourg, une résolution tendant à instituer un Exécutif unique pour toutes les communautés existantes. Ce projet serait dangereux s'il nous engageait sur la voie de la supranationalité: nous ne pouvons accepter que des responsabilités politiques soient exercées par des organes techniques. Mais les "Exécutifs" des communautés n'ont-ils pas cessé d'être redoutables ? Ils ont largement prouvé qu'ils "n'exécutaient" rien. Sauf sur certains points très limités, ils doivent se contenter de chercher des solutions, d'adresser des recommandations au Conseil, de préparer les décisions. Ils jouent le rôle de commission de contact, où se rapprochent les points de vue

laquelle se dérouleraient les élections de cette même assemblée, sont divergents des gouvernements. S'il était permis, dans les premières armées, de se méfier de ces cénacles de technocrates, on ne voit plus aujourd'hui comment ils pourraient essayer de se substituer aux Gouvernements. Les membres des soi-disants "Exécutifs" eux-mêmes ne croient plus qu'on puisse passer de l'Europe économique à l'Europe politique par l'extension de leurs pouvoirs. Il serait aussi peu réaliste de vouloir faire des Commissions un gouvernement Fédéral, que de se donner du mal pour les en empêcher : il n'est plus question que ce rêve des premiers promoteurs de l'Europe "intégrée" se réalise.

Dès lors que la fusion des "Exécutifs" ne présente pas de danger politique, mais se réduit en réalité à une rationalisation de services consultatifs, pourquoi en aurions-nous peur ? Il n'est pas logique que trois administrations distinctes gèrent trois domaines économiques qui exercent une continuelle inter-action. On réaliserait une économie de moyens, une simplification de procédure, et une élimination des chevauchements en unifiant les statuts des trois Exécutifs, de manière qu'ils exercent une question coordonnée, quitte à ce que les règles de fonctionnement soient distinctes selon le secteur en cause, conformément au traité qui le régit.

A cet élément de la construction, nous pourrions raccrocher un projet de création d'une communauté de l'énergie, qui nous serait favorable plus qu'à un autre pays de la C.B.B., et nous donnerait l'avantage d'aller dans le sens communautaire, puisque les trois Exécutifs eux-mêmes ont formé, depuis l'automne dernier, une commission mixte de l'énergie, sous la présidence de M.P.O. LAPIE.

En outre, en plaçant les mêmes hommes à la tête des trois communautés, nous pourrions profiter de la création du nouveau collège unique pour chloroformer Euratom, pour nous débarrasser de tel membre français des "Exécutifs", et pour fondre la CECA dans le marché Commun en alignant les pouvoirs de celle-là sur celui-ci.

S. - Elections européennes. Ce projet est évidemment prématuré.

- Le peu d'intérêt que suscite l'activité de l'Assemblée parlementaire européenne préfigure l'indifférence générale dans

laquelle se dérouleraient les élections de cette même assemblée, dont les pouvoirs n'auraient pas changé. Pourquoi l'homme de la rue se déplacerait-il pour élire une assemblée dont l'activité retient à peine l'attention des spécialistes ?

- Tant que la construction européenne en est à la phase technique, le suffrage universel à deux degrés, actuellement en vigueur, est, sans doute; plus légitime que l'élection directe par un corps électoral trop vaste pour connaître personnellement les candidats, trop peu au fait des problèmes techniques pour distinguer les programmes.
- Il existe de graves risques de distorsion d'un pas à l'autre. En Allemagne, où les élections pourraient se faire sur un problème vital (la réunification), l'affluence pourrait être plusieurs fois supérieure à ce qu'elle serait en France.
- Tant que les Gouvernements n'ont pas fixé le cadre de l'union politique européenne, ils risqueraient de se faire déborder par une assemblée qui s'affirmerait seule détentrice de la souveraineté populaire européenne et prétendrait s'ériger en Constituante.

Pourtant, il semble qu'il n'y pas avantage à s'opposer dans l'abstrait à ce projet, alors que nous pourrions nous en servir comme d'un levier de négociation. Il suffirait de faire de ces élections la dernière étape d'une construction confédérale progressive.

C. - L'Université européenne : ce projet dépasse nettement les traités; seul celui d'EURATOM fait allusion à un Centre de Recherches Nucléaires et à un Institut d'Etudes Supérieures Nucléaires : nous sommes donc fondés à n'accepter cette novation qu'à de strictes conditions. Elle nous permet de demander l'installation préalable d'un comité culturel, chargé de développer la coopération culturelle inter-gouvernementale, et auquel l'Université, à un stade ultérieur, pourrait servir en quelque sorte, de station expérimentale. Ainsi éviterions-nous de heurter nos partenaires, et particulièrement les Italiens (Florence) ?

3. - TROISIEME CONDITION: ne pas donner l'impression de vouloir exclure les Anglais tout en adoptant leur formule.

L'opposition de nos partenaires est souvent inspirée par les Britanniques. Ces derniers n'ont cessé, depuis deux ans, de leur insinuer que si nous voulons construire l'Europe sans eux, c'est pour mieux dominer les nations continentales, réduites au rang de satellites. Ce mythe n'est pas le moins dangereux parmi ceux qui empoisonnent l'atmosphère de la négociation.

!!! Certes, aucune construction européenne solide ne peut être actuellement entreprise de concert avec la Grande-Bretagne. Mais il reste à surmonter un paradoxe. L'Europe que nous voulons construire ne ressemble-t-elle pas comme une soeur (en tout cas aux yeux de l'opinion) à celle que l'Angleterre ne cesse de préconiser depuis 1948? Comment se servir de la formule intergouvernementale, qui a toujours eu la préférence des Britanniques, pour précisément les écarter? Au moins faudrait-il, puisque nous ne voulons pas d'eux dans un premier stade, proposer une formule suffisamment audacieuse pour qu'ils se récuserent eux-mêmes. Prendre la responsabilité de leur exclusion serait nous brouiller non seulement avec eux, mais avec l'Allemagne - de plus en plus tentée, à l'exemple de M. ERHARD et de la S.P.D., par le tête à tête Bonn-Londres, et encouragée dans cette tendance à proportion même de nos efforts pour la contrarier: avec l'Italie, où la Grande-Bretagne déploie une activité diplomatique intense, et sur la fermeté de laquelle nous aurions peut-être tort de compter: avec la Belgique et les Pays-Bas, dont les préoccupations sont essentiellement mercantiles, et qui également comptent sur la Grande-Bretagne pour faire contrepoids à une France dont le leadership de plus en plus manifeste n'est pas sans les inquiéter: et aussi avec les Etats-Unis, à qui les Britanniques auront beau jeu de montrer que notre tentative est inspirée par le souci de créer une troisième force et de faire éclater l'O.T.A.N. (par exemple, accord unanime des participants,

Il est de bonne guerre de rappeler à nos partenaires que chaque progrès de la construction à Six pousse la Grande-Bretagne dans la voie de l'association avec le Continent. Chaque pas en avant auquel

.../.

en renonce, l'engage au contraire à ne rien faire. Sans marché commun, la Grande-Bretagne n'eût jamais songé à faire une zone de libre-échange. Les premiers succès de la C.E.E. l'incitent à trouver coûte que coûte un système d'association. Ayant d'abord cherché à faire obstacle aux projets de consultations politiques à six, la Grande-Bretagne a demandé à être admise au bénéfice de ces consultations, dans le cadre de l'U.E.O., quand les questions débattues la concerneraient. Après avoir tout fait pour faire échouer une confédération, elle se hâterait de demander, sinon à être admise, du moins à y être associée.

Mais l'Angleterre est encore fort loin d'être prête à se laisser absorber dans une organisation continentale. En conséquence, nous devrions pouvoir présenter une solution pragmatique du même ordre que celle que nous avons fait jusqu'ici prévaloir sur le plan économique; voulant depuis deux ans éviter à la fois la division de l'Europe et la dissolution du marché commun, nous y avons en fait réussi. Dans l'immédiat, il semble souhaitable de proposer à la Grande-Bretagne une simple association aux organismes à créer; à plus long terme, laissons-lui la porte ouverte, pour le jour où elle se sentirait prête à accepter les servitudes d'une Confédération.

Faisons ressortir d'autre part qu'un traité confédéral offre beaucoup plus de possibilités d'élargissement ultérieur qu'un traité d'intégration. Les traités de Paris et de Rome ont été négociés entre certains partenaires, en tenant compte de leurs problèmes particuliers, et ont fixé l'avenir de leurs relations avec d'innombrables prescriptions de détail: si d'autres pays avaient été parties à la négociation, l'équilibre des traités eût été tout différent. Au contraire, un traité confédéral, se contentant d'élaborer de grandes lignes et d'établir des institutions simples, pourrait s'ouvrir à tout instant à de nouveaux partenaires, selon des modalités simples (par exemple, accord unanime des participants, et referendum dans le pays candidat).

Il s'agit, en somme, d'acculer les Britanniques à l'alternative, de se joindre à l'union des Six sans restriction, ou bien de demeurer en marge, mais sans pouvoir désormais se plaindre d'en être tenus à l'écart.

Si, comme il est probable, ils persistent à bouder, au moins la démonstration aura-t-elle été faite que la responsabilité de cette exclusion leur incombe. Ainsi ferons-nous ressortir qu'ils sont inspirés par un mobile qu'ils n'avouent pas: la crainte qu'une confédération européenne n'établisse avec les U.S.A. un dialogue où la Grande-Bretagne ne pourrait plus prétendre au rôle privilégié d'intermédiaire qu'elle s'efforce de jouer. Nous aurions fait la preuve de notre volonté d'accord: la Grande-Bretagne aurait démontré qu'elle préfère, à la coopération européenne, la fidélité à des traditions insulaires ou anglo-saxonnes pourtant désuètes. La situation serait renversée.

4. - QUATRIEME CONDITION: ne pas faire des propositions trop limitées.

La confédération projetée ne devrait pas se réduire à un simple concert européen, qui ne différerait guère des alliances traditionnelles, ni même du Pacte atlantique: ses membres faisant aussi partie de la communauté atlantique, n'auraient pas alors de raison particulière de se réunir à part des autres, puisque leur politique d'ensemble serait définie par l'O.T.A.N.. On risque de nous reprocher de vouloir fonder un club international de plus, formule dont l'expérience du Conseil des Ministres de l'U.E.O. et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a montré la vanité. Il est essentiel que nos projets apparaissent comme suffisamment novateurs, pour rompre avec les pratiques de la tradition intergouvernementale.

L'initiative européenne de la France a besoin d'être montrée sous un jour généreux. Il ne faut pas craindre d'y faire voir une approche plus réaliste que celle de l'intégration, vers de lointains Etats-Unis d'Europe.

Réunions des chefs de gouvernement, Comité diplomatique économique, culturel et de défense, Secrétariat permanent, devraient être présentés comme la première étape d'un système progressif.

Au cours d'une deuxième étape, les réunions de présidents de gouvernement pourraient être plus fréquentes, les décisions y étant

prises à une majorité pondérée et qualifiée. Cette perspective, même si elle doit être lointaine et conditionnelle, est essentielle pour montrer l'importance novatrice de notre initiative.

Enfin, après la transformation du pacte inter-gouvernemental en une charte confédérale, on entrera dans la phase définitive et irréversible, où les décisions seraient prises à une majorité pondérée mais simple.

S'il était d'autre part convenu que le passage d'une étape à l'autre requiert l'unanimité des gouvernements membres, les Etats les plus timorés seraient rassurés. Mais nous aurions eu le bénéfice moral d'avoir lancé un dynamisme unificateur.

Il n'y aura pas de progrès notable dans la construction européenne si l'on ne provoque pas un choc psychologique: et rien, dans ce qui est connu des propositions françaises, ne paraît en mesure de le provoquer. Le secret prolongé des négociations, en outre, ne nous est pas nécessairement favorable: il signifie que nous imposons silence à nous-mêmes, et non à nos adversaires: nous nous interdisons, en somme, de leur répondre. Il est de toute façon probable que, dans un délai assez rapide, la négociation se transposera sur le plan de l'opinion. Cette évolution, déjà entamé depuis un mois, est, à la longue, inévitable. Pourquoi la craindre, si nous savons mettre l'opinion de notre côté? Le succès de l'initiative française peut dépendre de la réaction du public. L'évocation d'un secrétariat politique ou de comités techniques ne parle pas aux masses. "Est-ce donc là, dira l'Européen moyen, cette relance dont on parle tant? Quelle montagne pour accoucher une souris!".

Derrière un rideau verbal - incessantes professions de foi en faveur de l'intégration européenne, reproches adressés à la France pour sa réserve devant cette même intégration -, nos partenaires suivent en toute quiétude leurs objectifs nationaux. Ce n'est pas en restant passifs et silencieux que nous retournerons une situation qui, en vérité, affaiblit le gouvernement tant au plan de l'opposition intérieure, qu'au plan européen et au plan international. L'échec de

la proposition française d'un secrétariat politique était difficilement évitable sans un grand luxe de moyens de "public relations". Pour lutter à armes égales dans la guerre des mythes, qui sévit en matière européenne au moins autant qu'ailleurs, il faut des idées-forces, interprétant les désirs inconscients de la foule, et, au besoin, les modifiant ou les créant.

C'est peut-être en portant le débat devant les peuples européens que la France surmontera la méfiance des chancelleries. Deux thèmes, propices à une exploitation "mythique" paraissent en mesure de passer la rampe, s'ils sont présentés de manière frappante: la confédération et le referendum.

La confédération constitue une approche vers les futurs Etats-Unis d'Europe, suffisamment rassurante pour être réaliste, puisqu'elle laisse intacte l'autonomie de chaque Etat membre, confie aux gouvernements le soin de décider de chaque nouvelle étape vers l'Europe unie, concilie l'idéal européen et la sauvegarde des patries: mais suffisamment constructive - puisqu'elle organise une coopération permanente et consacre une solidarité de fait - pour avoir des chances de rallier les bonnes volontés, dans la perspective d'une Union européenne qui pourrait rivaliser avec l'Union soviétique et l'Union américaine dans la course à la première puissance mondiale.

Le "referendum solennel" des Européens libres donnerait un spectaculaire départ à la construction de cette confédération. Par des chiffres irréfutables les peuples européens se prouveraient à eux-mêmes la puissance de leur volonté d'union, et prouveraient au monde que leur union est une réalité démocratique. Les peuples européens seraient ainsi entraînés vers une communauté politique que tous auraient choisie et qui serait pratiquement indissoluble.

Le referendum constituerait en outre, en face des nations captives, un atout dans la guerre psychologique . La France et l'Europe reprendraient à leur compte les idées explosives de 1789. Parlant le

.../.

/ langage même de la charte des Nations Unies, mettant la conscience internationale de leur côté, elles donneraient au monde libre l'arme redoutable du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. En attendant, comment nos partenaires qui nous reprochent de bouter les élections européennes, pourraient-ils refuser la procédure du referendum, plus apte à exprimer clairement la volonté d'union des peuples européens?

C O N C L U S I O N

N'ayons pas l'air, soit de porter atteinte à ce qui existe; soit d'écarter ce qui allait exister; soit de vouloir faire l'Europe à l'anglaise, sans les Anglais; soit de construire trop peu. Commettre l'une de ces erreurs psychologiques, compromettrait fort le succès de la négociation entamée; en commettre plusieurs, ou les commettre toutes, ferait à coup sûr, non seulement échouer l'entreprise, mais porter à la France dans l'opinion internationale, la responsabilité de cet échec. Ces quatre conditions pourraient se résumer en une seule: ne jamais être négatif.

Ce qui ne veut pas dire, ni que nous ne nous arrangerons pas pour que la nouvelle construction ôte à l'ancienne ce qu'elle peut avoir de nocif; ni que nous ne profiterons pas des innovations proposés par les communautés pour présenter des conditions qui nous les rendront acceptables, ou *en feront* le couronnement de nos propres projets; ni que nous ne montrerons pas ces derniers sous un jour assez audacieux, pour que les Anglais, mis au pied du mur, soient conduits à s'en exclure eux-mêmes; et assez spectaculaires, pour que l'opinion européenne y voie un séduisant "relance". Mettons-nous ainsi en position de démasquer les hypocrisies au lieu de nous laisser accabler par elles. Cessons de prêter le flanc aux procès d'intentions, en faisant ressortir la pureté et le réalisme des nôtres.

Il est possible que nous n'arrivions point à convaincre nos interlocuteurs. Pour le cas où nous nous apercevions que cette hypothèse est sur le point de se réaliser et que nos projets risquent de se trouver réduits jusqu'à l'insignifiance, nous devrions, dès à présent envisager la possibilité de porter le débat sur le plan des opinions publiques européennes et d'y plaider notre dossier. Dans les moments difficiles que notre pays a traversé depuis quelques années, le Général de GAULLE a souvent fait appel, par delà les dirigeants politiques et les élites sociales, oublieux de leurs responsabilités,

.../.

aux ressources profondes du peuple français. Le Chef de l'Etat pourrait de la même manière, en appeler à l'opinion des peuples européens pour qu'ils exercent sur leurs dirigeants une pression, seule sans doute capable de triompher des ambitions, des intérêts des complexes et des hyprocrisies, qui à l'heure actuelle, se conjuguent pour dresser une barrière devant l'initiative française.

Il ne suffirait pas d'une brève déclaration au cours d'une conférence de presse; des prises de position spectaculaires, de préférence à l'occasion de voyages à l'étranger seraient seules de nature à retourner les données du problème. Une randonnée en République fédérale, comparable à celle que le Général de GAULLE a effectuée aux Etats-Unis, multiplierait les chances, actuellement faibles, de la négociation. L'Allemagne, qui a gardé le culte du héros, semble prête à s'enthousiasmer pour un soldat venu prêcher la réconciliation franco-allemande, en même temps que pour un chef qui refuse de consacrer "le déclin de l'Occident". Un voyage pourrait, bien préparé, y connaître un triomphe. Pourquoi laisser au Président Eisenhower ou à M. Khrouchtchev le monopole des tournées publicitaires dans les deux Allemagne et les deux Berlin ? "L'imposante confédération" "dans le respect des patries", offerte à Munich devant une population bavaroise restée encore particulariste" éclipserait vite dans l'auditoire l'intégration supranationale, le "referendum solennel" et le droit des peuples européens à l'autodétermination, proposés à Berlin-Ouest devant une population assiégée et en face d'une population asservie, connaîtrait un immense retentissement.

Ces thèmes cesseraient d'être des formules creuses, alimentant des querelles d'école pour devenir des idées-chocs, créatrices de mythes auxquels les cercles dirigeants pourraient difficilement résister./.