

Le plan Fouchet en 1961

Georges-Henri SOUTOU

« 1961, le plan Fouchet », *Espoir* n°87, 1992

Ce projet doit être replacé dans une certaine vision de la politique française. « Amener à se grouper au point de vue politique, économique, stratégique, les états qui touchent au Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées, faire de cette organisation l'une des trois puissances planétaires et s'il le faut un jour, l'arbitre entre les deux camps, soviétique et anglo-saxon. Depuis 1940, ce que j'ai pu accomplir et dire ménageait ces possibilités » (M.G. Tome III). On voit apparaître, dès Alger, dans l'esprit du Général et dans ses propos, l'idée d'un regroupement autour de la France, de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg et des régions qu'on comptait détacher de l'Allemagne, la Ruhr et la Rhénanie. Dans un discours prononcé le 25 septembre 1949, le Général dit : « Il y aura ou il n'y aura pas d'Europe suivant qu'un accord sans intermédiaire sera ou non, possible entre Germains et Gaulois ».

Ainsi, si l'on prend ces deux séries de phrases de 1949 et 1959, on peut dire que tout y est ; il faut peser évidemment chaque mot, y compris « l'accord sans intermédiaire entre Germains et Gaulois », mais tout est dit jusqu'à la crise de la chaise vide de 1965 et jusqu'au départ du Général.

Quant à l'idée précise d'une confédération politique européenne, correspondant très exactement au plan Fouchet, on la voit apparaître dès novembre 1951 dans une proposition du RPF et exprimée par le général de Gaulle lui-même au journaliste britannique Harold King en novembre 1952 : il faut créer une confédération politique européenne afin de coiffer la Communauté européenne de défense dont on parlait depuis 1950.

De Gaulle explique qu'il n'est pas opposé au réarmement allemand mais qu'il est tout à fait opposé à l'intégration prévue par la Communauté européenne de défense. Et le mot « intégration » est au coeur de notre sujet. Le général de Gaulle souhaite une organisation politique confédérale, c'est-à-dire reposant sur un vote unanime, donnant à chaque participant un droit de veto qui vienne coiffer cette future organisation militaire européenne de façon à la débarrasser du venin de l'intégration, c'est-à-dire du vote majoritaire permettant à une majorité de pays membres d'imposer leur volonté à la minorité, de façon à repasser par le biais de la Confédération politique européenne au vote unanime.

D'autre part, dès cette époque, le Général souhaite coiffer la CED par une Confédération politique européenne pour rendre l'Europe plus indépendante des Etats-Unis. En effet, la Communauté européenne de défense, par son texte du 27 mai 1952, renvoyait à l'OTAN pour tout ce qui concernait le commandement des forces européennes. Le Général n'était pas d'accord pour que le commandement des unités européennes soit exercé par un général américain.

Malgré beaucoup d'hypocrisie de la part de certains par la suite, de nombreuses forces politiques en France étaient, en fait, d'accord avec cette position du général, dès les années 1950, c'est-à-dire pour une Europe reposant sur les principes de la coopération et de l'unanimité contre l'intégration et la majorité ; c'est le cas du président Vincent Auriol, de Georges Bidault si longtemps ministre des Affaires étrangères sous la IVe République, avec peut-être quelques réserves de la majorité des diplomates, des chefs militaires et très certainement de la majorité de l'opinion française même si elle ne voyait pas tous les enjeux tout à fait clairement.

Une Europe fondée sur le couple franco-allemand indépendant des Etats-Unis.

Le thème d'une organisation politique de l'Europe apparaît dès le retour au pouvoir : de Gaulle s'en entretient dès le 7 août 1958 avec le président du Conseil italien Fanfani, le 11 août, il expose ses idées européennes à son conseiller pour les Affaires diplomatiques, M. Jean-Marc Boegner : l'Europe doit devenir pratiquement une réalité sur les plans politique, économique et culturel. Dans cet esprit, la mise en oeuvre des traités du Marché commun et de l'Euratom sera poursuivie, décision très importante : datés de mars 1957, ils devaient être appliqués dès le début de 1959, tout le monde se demandant si le Général, qui avait pris position contre ces traités, les appliquerait le moment venu, ce qu'il décide de faire pour permettre la modernisation économique du pays.

La coopération européenne doit s'affirmer aussi en dehors de l'Europe l'égard des grands problèmes mondiaux, donc l'Europe doit devenir une réalité politique, économique et culturelle sur le plan mondial. Pour atteindre ces objectifs, des conversations régulières auront lieu entre les gouvernements intéressés, la mécanique des consultations pourra prendre un caractère « organique », le mot est fondamental, au fur et à mesure qu'il se développera.

La première grande réunion entre de Gaulle et Adenauer, qui marque peut-être le point de départ de toute l'affaire, est celle du 14 septembre 1958 à Colombey où les deux hommes parlent de l'Europe, et de Gaulle dit ceci : « En résumé, je suis d'accord avec vous sur la nécessité d'unir la politique de l'Europe, c'est-à-dire la politique fédérale et celle de la République française, un contact permanent, organique pour arrêter notre politique commune. Je souhaite que cette politique soit la nôtre et qu'elle se manifeste d'une manière indépendante à l'égard des Américains, dans les questions mondiales et européennes ».

On a, donc, les trois caractères fondamentaux de toute l'opération du plan Fouchet : un contact européen organique, à base franco-allemande, et une Europe indépendante des Etats-Unis. Il faut bien prendre conscience des arrière-pensées du général de Gaulle à l'égard des communautés européennes existantes : il était très méfiant à l'égard de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et surtout de l'Euratom. En ce qui concerne la Communauté économique, il était méfiant mais souhaitait qu'elle restât « un traité de commerce » comme il le disait souvent, favorable pour moderniser l'économie française, mais sans aller au-delà.

1959 est une année un peu creuse ; il y a des tensions franco-allemandes en particulier, à propos des questions atlantiques : retrait de la flotte de Méditerranée du commandement atlantique, discours de novembre 1959 à l'Ecole militaire sur la dissuasion nucléaire nationale, et les contacts reprennent à l'été 1960 entre de Gaulle et Adenauer à cause essentiellement de l'aggravation de la crise de Berlin, de l'échec de la conférence au sommet de mai 1960, du fait que le chancelier Adenauer se rend compte que l'administration Eisenhower, et le premier ministre Macmillan, sont prêts à faire trop de concessions aux Soviétiques sur la question de Berlin et la question allemande.

L'entretien fondamental a eu lieu le 30 juillet 1960 à Rambouillet, le général de Gaulle remet une note écrite de sa main à Adenauer, qui résume son programme européen. Il propose une coopération organique entre les Six : Benelux, Italie, Allemagne et France, fondée d'abord sur un accord franco-allemand. Cette coopération organique, politique, devra permettre de contrôler les communautés, de les subordonner aux gouvernements ; « les organismes supranationaux qui ont été constitués entre les Six et tendent inévitablement et abusivement à devenir des super-Etats irresponsables, seront réformés, subordonnés aux gouvernements et employés aux tâches normales de conseil et aux tâches techniques ».

Il faudra également réformer l'Alliance atlantique pour en faire disparaître le caractère intégré, pour la transformer en alliance classique, souveraine, sans intégration. Le couple franco-allemand est fondamental aux yeux du Général, mais inégal parce que l'Allemagne est

divisée, elle ne peut pas se doter d'une arme nucléaire et elle n'a pas de responsabilités mondiales, mais seulement européennes, à la différence de la France. Il n'y a donc pas de contradictions entre la rencontre de Rambouillet (14 septembre 1958) et le mémorandum adressé aux Britanniques et aux Américains le 17 septembre. Avec Adenauer, on parlait de l'Europe ; avec les Anglais et les Américains, on parlait d'affaires mondiales.

Une Europe des Etats

Ce n'est pas seulement une formule négative pour échapper à l'intégration, c'est une conception philosophique pour le Général, l'Europe des Etats est la voie moderne de l'indépendance française, il faut éviter l'intégration européenne et atlantique, et en même temps, il faut donner à la France la base de puissance nécessaire dans la deuxième moitié du Ve siècle. La France seule 1Vn1"est plus viable, et j'évoquerais volontiers ici le modèle de la société holding : ce couple franco-allemand, inégal, serait évidemment à direction française ; à partir du moment où la France contrôlerait, d'une façon ou d'une autre, le couple franco-allemand, ce couple contrôlerait l'Europe au bénéfice de l'influence française. Donc, il faut voir un système européen par étages : la France contrôlant le couple franco-allemand, lui-même contrôlant le reste.

Adenauer à Rambouillet est d'accord avec les conceptions du Général, mais il est pris immédiatement après par certains doutes, en particulier parce qu'il redoute que le Général distende les liens atlantiques avec les Etats-Unis. D'autre part, le Chancelier joue son propre jeu : il écrit immédiatement à l'Ambassadeur américain à Bonn que de Gaulle lui a fait des propositions, et les Américains feraient bien de lui en faire de leur côté, en particulier sur le plan nucléaire, pour donner à l'Allemagne des armes

VERS LE COMPROMIS DE BONN (JUILLET 1961)

Les réticences d'Adenauer, et celles des autres partenaires européens consultés au cours de l'été 1960 expriment deux craintes : crainte à l'égard des communautés existantes qu'ils ne veulent pas voir rabaissées (ils ont bien compris que le but est quand même de leur rogner les ailes) et surtout, et ce sera toujours le point essentiel, crainte à l'égard de l'Alliance atlantique. De Gaulle va faire des concessions, ce n'est pas la première fois dans cette affaire européenne et cela prouve l'importance qu'il y attache, mais concessions sans abandon sur le fond. Et il donne des instructions à Michel Debré, premier ministre, le 30 septembre 1960, il lui dit : N'attaquons pas directement les communautés. La coopération entre les Etats remettra les communautés ipso facto, dit le Général, à leur place, automatiquement elles passeront au niveau inférieur. Mais si on n'arrive pas à taire naïtre l'Europe politique, à chapeauter ces communautés, alors on s'attaquera directement à l'intégration, et ceci annonce très exactement 1965 et la crise de la chaise vide.

Tout au long de l'année 1960, Jean Monnet s'est employé à faire accepter par les Cinq le projet d'Europe politique. C'est peu connu mais important ; il explique aux partenaires européens que ce projet vaut mieux que rien, il écrit en particulier au chancelier Adenauer, le 21 novembre 1960. Pour J. Monnet, c'est une voie vers l'Europe, une confédération européenne qui pourra se développer par la suite. De son côté, le chancelier Adenauer est inquiet devant l'évolution de la nouvelle administration américaine, l'administration Kennedy qui prend ses fonctions en janvier 1961, pour des raisons de fond qui n'apparaîtront finalement qu'un peu après, et pour des raisons psychologiques : Adenauer s'entendait très bien avec John Foster Dulles et certainement beaucoup moins avec l'équipe suivante. Le referendum triomphal du 8 janvier 1961 sur la politique algérienne conforte considérablement le général de Gaulle, et cela est à prendre en compte. Enfin, Adenauer n'avait pas la même position que les quatre autres partenaires, Benelux et Italie sur le problème européen, il n'était pas un théologien, il se moquait absolument de savoir si l'Europe serait fédérale ou confédérale et ne

tenait pas à voir participer la Grande-Bretagne. Les Britanniques lui avaient retiré en 1945 la mairie de Cologne, il ne leur avait jamais pardonné.

Les conversations du 9 février 1961 entre de Gaulle et Adenauer se passent très bien, ils décident de proposer aux quatre partenaires un commencement de coopération politique sous la forme de réunions tous les trois mois des chefs d'Etat et de gouvernement, et de réunions régulières des ministres des Affaires étrangères, de l'Education et de la Culture qui commenceraient à mettre en place le mécanisme avant même d'envisager un traité. Et il est entendu entre eux que l'on ne parlerait pas dans l'immédiat des problèmes de défense pour ne pas chatouiller les partenaires très soucieux de ne pas compromettre l'Alliance atlantique ; il est entendu qu'il s'agirait avant tout d'une coopération franco-allemande, le reste étant acquis par surcroît. Cela dit, lorsqu'on lit attentivement le compte rendu de la conversation du 9 février entre les deux hommes, on se rend compte que de Gaulle est beaucoup plus soucieux des quatre partenaires et en particulier de l'Italie, qu'Adenauer, beaucoup plus disposé à un accord purement bilatéral franco-allemand. Le général de Gaulle, lui, veut les autres, il accordera dans toute cette affaire beaucoup d'importance à l'Italie, ce qui d'ailleurs indique chez lui une compréhension parfaite de certains équilibres à l'intérieur de l'Europe, et même de l'Europe des « Européens ».

Au cours d'une réunion entre les Six, les 10 et 11 février 1961, les Belges, les Italiens, les Luxembourgeois se montrent d'accord pour aller dans le sens de la coopération politique, mais les Hollandais, par la voix du ministre Luns, se montrent très négatifs, ce qui fait que l'on ne peut pas décider immédiatement de commencer les réunions politiques régulières. Alors pour éviter l'échec (février 1961), on décide de créer une commission chargée de présenter des propositions concrètes à un prochain sommet européen. Cette commission sera bien entendu la Commission Fouchet, au nom de son président Christian Fouchet. Dans cette période du printemps au cours de laquelle la Commission commence ces travaux, les orientations du général de Gaulle sont parfaitement claires, comme le montre un texte de sa main du 27 février 1961 : « Dans la coopération politique des Six, je vois avant tout la pratique d'une coopération France-Allemagne qui peut et doit devenir une réalité, ne fût-ce qu'en liant l'Allemagne à l'Occident (arrière-pensée toujours présente chez le Général : éviter une éventuelle dérive de l'Allemagne de l'Est). Mais rien n'empêche d'imaginer que la coopération politique franco-allemande ne s'étende en outre à l'Angleterre. Quant au Marché commun, mon avis est qu'il demeure au niveau d'un traité de commerce facilitant les échanges et obligeant notre industrie à se moderniser ».

Le 27 avril 1961, de Gaulle expose « les garanties nécessaires », c'est son expression, pour aboutir dans la voie de l'union politique : institution d'un « concert organique et périodique des Chefs d'Etat ou de gouvernement », institution d'un secrétariat de cet aréopage, non seulement distinct des commissions, celle du Marché commun, celle de l'Euratom, mais encore « appelé à les survoler en attendant de les coiffer ». On voit toujours les arrière-pensées du Général : union politique, contrôle des autres organismes européens.

La commission se réunit à partir du 16 mars et présente un premier projet de rapport le 24 avril qui provoque une division : les Hollandais sont contre le rapport, ils ne veulent pas que l'Union politique puisse parler des problèmes mondiaux, pour ne pas remettre en cause l'Alliance atlantique, et souhaitent que l'on fasse participer la Grande-Bretagne. La situation est donc bloquée au mois d'avril et va se débloquer grâce à l'appui d'Adenauer au mois de mai. Pendant cette période difficile du printemps 1961, Spaak suit Paris et Bonn, le Hollandais est isolé.

La conférence de Bonn du 18 juillet 1961 permet d'aboutir à un accord grâce à l'entremise d'Adenauer, des Italiens et des Belges ; on arrive à rédiger une déclaration qui donne satisfaction à tout le monde. De Gaulle obtenait la mise en place d'une coopération politique avec des réunions régulières des chefs d'Etat ou de gouvernement afin d'aboutir à une «

politique commune » ; la Commission d'Etudes, c'est le nom officiel de la commission Fouchet, serait chargée de faire des propositions afin de donner un « caractère statutaire à l'union des peuples européens ». En revanche, de Gaulle acceptait de rappeler dans le communiqué de Bonn que l'Europe était alliée aux Etats-Unis et « à d'autres peuples libres » (cela rappelait l'Alliance atlantique).

Il acceptait de dire également que l'une des tâches de l'Union politique serait de poursuivre « l'oeuvre déjà entreprise dans les communautés européennes » ; on ne parlait pas de les réduire, mais de les développer. Il acceptait d'envisager des réformes dans l'intérêt d'une plus grande efficacité des Communautés, y compris un certain accroissement des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire de la Communauté économique. Donc, de Gaulle obtient la coopération politique qui est à ses yeux l'essentiel et en échange, conformément à la tactique présentée dans ses instructions à M. Debré le 30 septembre 1960, il ne parle pas de réformer les communautés, de les subordonner, de les coiffer.

LES STATUTS DU TRAITE DE L'UNION DES ETATS

La Commission d'Etudes peut donc reprendre ses travaux, les Français, dans un premier temps, ne voulaient pas présenter eux-mêmes un projet de statuts, mais ils se sont rendus compte que les partenaires se dirigeaient vers des textes assez intégrationnistes. Il valait donc mieux présenter un texte français comme un sabot d'enrayage. Ils présentent un texte le 19 octobre, le projet français, dont certains passages sont tout à fait intéressants :

— Article 1 : « Il est institué par le présent traité une Union d'Etats, ci-après désignée par le terme « l'Union ». L'Union est fondée sur le respect de la personnalité des peuples et des Etats membres : égalité des droits et des obligations. Elle est indissoluble ».

— Article 2 : Les buts de l'Union : « parvenir, dans les questions qui présentent un intérêt commun pour les Etats membres, à l'adoption d'une politique étrangère commune ; assurer par une étroite coopération des Etats-membres dans les domaines de la science et de la culture, l'épanouissement de leur patrimoine commun, la sauvegarde des valeurs qui donnent son prix à leur civilisation, contribuer ainsi dans les Etats membres à la défense des Droits de l'Homme, des libertés fondamentales et des démocraties ; renforcer en coopération avec les autres nations libres la sécurité des Etats membres contre toute agression grâce à l'adoption d'une politique commune de défense ».

Donc, les trois objectifs sont : une politique étrangère commune, une politique commune de défense, et une politique scientifique et culturelle. Il y aura un conseil, il se réunira tous les quatre mois au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, et dans la période intermédiaire au niveau des ministres des Affaires étrangères ; il y aura une commission politique européenne composée de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères, des diplomates siégeant dans l'intervalle des réunions du Conseil dont la présidence sera exercée par le représentant de l'Etat membre détenant la Présidence du Conseil pendant la même durée, donc ce n'est pas un secrétariat général permanent, c'est une commission de diplomates à présidence tournante, la distinction est importante.

L'Article 16 fera beaucoup parler de lui ; il prévoyait la révision, il fallait bien entendu donner aux partisans de l'Europe un espoir de développement : « trois ans après l'entrée en vigueur du présent traité, celui-ci sera soumis à une révision générale qui aura pour objet l'examen des mesures propres à renforcer l'Union, compte tenu des progrès accomplis ». Cette révision devrait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée, et non pas seulement commune, et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les communautés européennes mentionnées dans le préambule du traité, et une politique étrangère unifiée. Evidemment, c'est un projet de révision, rien ne dit qu'on la

fera, effectivement. Le premier projet français du 19 octobre est bien reçu par les partenaires, sauf par les Hollandais.

Les discussions au sein de la Commission Fouchet

Dans les semaines suivantes, il est adopté comme base de travail ; les Hollandais s'y opposent et les Belges aussi à cause de la candidature britannique à la Communauté européenne. Ils veulent freiner pour attendre les Britanniques. Bien entendu, les partenaires favorables au projet français présentent des demandes de modification, en particulier, ils souhaitent, au lieu d'une commission politique, un véritable secrétariat général avec un secrétaire général permanent qui a donc plus d'importance qu'une commission de diplomates. Ils souhaitent un dialogue plus important avec l'Assemblée parlementaire et également l'extension des compétences de la Cour de Justice des Communautés aux affaires d'Union politique.

Les demandes les plus importantes sont celles de l'Italie ; l'attitude de l'Italie est très importante parce qu'elle commande en fait celle de la Belgique. Les Belges ne peuvent pas être plus « européens » que les Italiens et, à partir du moment où les Belges acceptent quelque chose, les Hollandais finissent par l'accepter du bout des lèvres.

Or, l'Italie demande en particulier qu'il n'y ait pas de droit de veto absolu et que cinq membres puissent imposer leurs vues au sixième ; c'est la formule de l'unanimité moins un. Il faut que l'Assemblée joue un plus grand rôle et surtout qu'elle soit élue au suffrage universel, après la période initiale de trois ans. Au mois de décembre 1961, l'opposition de Paul-Henri Spaak aux projets en cours peut être surmontée.

En effet, à la suite d'un voyage à Londres, Spaak doit renoncer à l'espoir de voir les Anglais demander à participer à la commission Fouchet, et dès lors, il est plus libre pour négocier un traité auquel les Anglais ne s'intéressent pas dans l'immédiat, et fin décembre les Belges entrent tout à fait dans la discussion. La position la plus déterminée reste celle de Luns et des Pays-Bas, mais en vue de la prochaine réunion de la Commission d'Etudes le 18 janvier 1962, les Hollandais, après un baroud d'honneur pour l'adhésion britannique, accepteront de discuter le projet français dans son état du 19 octobre qui va être modifié le 13 janvier.

En effet, le 13 janvier, en vue de la réunion qui aura lieu au sein de la commission Fouchet le 18 janvier 1962, le Quai d'Orsay rédige un nouveau texte qui tient compte des négociations intervenues depuis le texte du 19 octobre. Or, ce texte est tout à fait capital parce que c'est celui qui va être modifié par le Général, et c'est là évidemment que l'affaire va devenir très complexe. Ce texte, résultat d'une discussion au sein de la Commission d'Etudes, se distingue de celui du 19 octobre sur les points suivants :

— Article 2 : On a renforcé la formule assez vague « en coopération avec les autres nations libres » par la formule « qui contribuerait au renforcement de l'Alliance atlantique », donc on cite dans le texte même les mots : « l'Alliance atlantique ».

— Article 7 : On ajoute aux réunions du conseil des chefs d'Etat et de gouvernement un comité des ministres des Affaires étrangères, un comité des ministres de la Défense et un comité des ministres de l'Education, pour structurer encore un peu plus les réunions ministérielles.

Il est dit dans l'Article 17 que la révision après trois ans devrait avoir pour objectif d'unifier progressivement la politique étrangère et la politique de défense de l'union, alors que le texte initial parle uniquement d'unifier la politique étrangère, et on ne parle plus d'une organisation centralisant les communautés, mais simplement d'une réorganisation en vue de rationaliser et de coordonner les communautés.

En effet, on avait eu sur ce point une discussion extrêmement complexe et délicate : Paris

n'était pas favorable à la fusion des communautés pour ne pas voir se constituer un gouvernement européen, mais en même temps les partenaires craignaient eux aussi la fusion des communautés qui risquerait de réduire leur rôle.

Le texte, dans sa version du Quai d'Orsay du 13 janvier, était pratiquement accepté, semble-t-il, par les Cinq au niveau des hauts fonctionnaires qui avaient négocié au sein de la commission Fouchet. Belges et Italiens gardaient encore l'espoir de faire introduire une clause de vote majoritaire au sein du conseil, ou au moins l'unanimité moins un, au lieu de l'unanimité absolue. Ce texte était compatible, non pas avec les arrière-pensées du Général, bien entendu, mais avec les instructions données à M. Debré le 30 septembre, et avec la déclaration signée par le général de Gaulle le 18 juillet 1961.

Ce texte insistait sur la politique commune, puis plus tard unique, de défense, ce qui était pour le général de Gaulle un point absolument central (Je crois en effet vraiment que son objectif majeur était la réforme de la politique de défense atlantique). Il est clair que le texte français du 13 janvier représentait l'extrême limite de ce que l'on pouvait faire accepter par les partenaires.

Un durcissement du Général (13 janvier 1962) :

On en arrive maintenant à l'intervention du général de Gaulle. Avec l'accord de M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères, le texte du 13 janvier avait été communiqué aux partenaires au sein de la commission Fouchet, mais à titre officieux ; ils avaient approuvé et avaient indiqué que leurs gouvernements seraient certainement d'accord ; mais, bien entendu, ce texte étant quand même assez différent de celui du 19 octobre, il fallait le faire approuver par le Général ; avant la réunion du 18 janvier, le texte est transmis à l'Élysée par M. Couve de Murville et il revient le 17 janvier au Quai d'Orsay, à l'issue d'un conseil des ministres qui avait été consacré en particulier aux questions européennes.

Le général de Gaulle a apporté au texte trois corrections majeures : il supprime la référence à l'Alliance atlantique ; dans les buts de l'Union (politique, culture, défense), il introduit le mot « économie » ; dans l'Article 17, il supprime la phrase : « dans le respect des structures prévues aux traités de Paris et de Rome instituant les communautés européennes » quand il s'agit de réviser l'ensemble des communautés européennes après trois ans. Avec cette suppression et l'introduction du mot « économie », il touche évidemment les fonctions de la CECA, de l'Euratom et de la Communauté économique, et si on ajoute à cela la suppression de la garantie de l'intangibilité des structures, il est évident que les partenaires pouvaient craindre que l'on ne touche à l'ensemble des communautés existantes.

Le texte français distribué aux participants est présenté par M. Christian Fouchet qui explique que l'on a procédé à quelques modifications de forme, le général de Gaulle étant un styliste, chacun le sait. A quoi le représentant italien, M. Catani rétorque : « On n'est pas là pour faire du Tacite ; ou bien les corrections sont sans importance, alors renoncez-y, ou bien elles sont importantes et on n'en veut pas ». Evidemment, la séance commençait très mal et c'est la consternation parce que le texte touchait maintenant des points sensibles, Alliance atlantique et intangibilité des communautés existantes, et c'est la rupture. On décide simplement que l'on établira un synopsis, que l'on mettra face à face le texte français et un texte rédigé en commun avec les Cinq, peu éloigné du texte initial du 13 janvier.

Quelles étaient les arrière-pensées du Général lorsqu'il a corrigé le texte ? Si l'on compare le texte du 13 janvier et la déclaration signée par le Général le 18 juillet 1961, il y a un retour en arrière du Général. Dans le compte rendu du Conseil des ministres du 17 janvier, on peut lire que, après s'être félicité de l'adoption de la Politique agricole commune le 14 janvier (quelques jours avant, l'Allemagne a fait à la France la concession essentielle d'accepter une Politique agricole commune qui pendant longtemps allait lui coûter fort cher), « le conseil a confirmé la volonté de la France de promouvoir entre elle-même, l'Allemagne, l'Italie, la

Hollande, la Belgique et le Luxembourg, l'organisation des coopérations d'ensembles absorbant notamment les domaines particuliers où leur solidarité commence à s'instituer et visant une union effective des Six Etats dans l'ordre de la politique, l'économie, la culture et la défense » ; donc l'union politique doit absorber ce qui existe.

De Gaulle avait toujours voulu réduire les Communautés, puis il avait renoncé à les réformer dans l'immédiat dans l'espoir de les coiffer et de les dégrader ipso facto, c'était ses instructions à Debré en 1960 ; mais là, il fait un pas de plus ; il veut les absorber tout de suite dans l'Union, sans attendre le processus de déclin automatique et il fait sauter la clause qui aurait empêché d'y toucher lors de la révision prévue après trois ans. C'est un durcissement, pas dans l'arrière-pensée, mais dans l'expression du Général par rapport à ses instructions du 30 septembre par rapport au communiqué de Bonn du 18 juillet. Ce durcissement était parfaitement compatible avec sa volonté profonde, le mot « absorbant », une fois de plus, faisant le lien entre cette volonté profonde de réduire les communautés et les instructions très modérées données à Debré en septembre 1960.

Mais de Gaulle pensait probablement que dans la foulée du succès de la Politique agricole commune et de son accord fondamental avec Adenauer sur beaucoup de questions y compris Berlin (la chronologie est importante : au mois de novembre 1961, les Américains ont mis au point un projet visant à créer des commissions à quatre avec les Anglais, les Russes et les Français pour gérer le problème de Berlin, la question allemande, la question de la sécurité en Europe et le problème de la prolifération nucléaire, et étant donné l'état d'esprit et la réalité des choses, ces commissions à quatre auraient été, en fait, un véritable condominium américain ou soviétique sur ces questions).

En d'autres termes, Adenauer et de Gaulle voient se réaliser, devant eux, ce qu'ils craignent par-dessus tout, c'est-à-dire une collusion américano-soviétique aux frais des Européens. On peut se demander si c'était des craintes exagérées, mais à la lumière des documents que l'on connaît maintenant, on pouvait effectivement se poser des questions. Et au mois d'avril 1962, ces idées américaines qui étaient encore des idées un peu en l'air ont été officiellement communiquées aux Allemands et aux Alliés, ainsi d'ailleurs qu'aux Soviétiques.

De Gaulle avait écrit à Adenauer le 9 décembre 1961 que si, à la fin de cette année, la deuxième étape du Marché commun pouvait être abordée, c'est-à-dire la Politique agricole commune, il faudrait envisager aussitôt après de réunir les chefs d'Etat ou de gouvernement « en vue de conclure l'accord politique qui changerait la situation, même au point de vue de Berlin ; un fait nouveau serait créé qui impressionnerait les Américains et en même temps déterminerait peut-être Khroutchev à se calmer.

Si la France et l'Allemagne sont d'accord sur ce point, les objections néerlandaises et belges ne pèseront pas bien lourd ». Il semble que pour réussir à faire passer son projet européen, de Gaulle comptait sur l'Allemagne grâce à la crise de Berlin. Peut-être aussi, y a-t-il interférence avec l'affaire algérienne qui se développe début janvier, à peu près au moment où le Général prend cette position, et il y a peut-être, dans l'esprit du Général, une certaine forme de compensation, parce que l'on va abandonner l'Algérie, ce qui de toute évidence ne lui fait aucun plaisir, et il a alors une volonté de marquer le champ européen très fermement, pour toutes sortes de raisons à la fois personnelles et politiques.

Mais l'échec du plan Fouchet n'est pas encore certain, les documents que j'ai pu consulter montrent que les Cinq sont loin d'avoir une opinion définitive face à la position française, loin d'être tous partisans de l'Europe intégrée. Le général de Gaulle va voir à la mi-février Adenauer à Baden-Baden, et début avril Fanfani à Turin. Dans les deux cas, il fait des concessions, il accepte que l'on réintroduise dans le texte la mention d'« Alliance atlantique », que l'on mette une formule garantissant en fait le maintien des Communautés, ce qui fait qu'après le voyage à Turin, on est pratiquement revenu au texte français du 13 janvier.

Donc, le général de Gaulle va essayer de sauver l'affaire ; les procès-verbaux des discussions avec Fanfani à propos de l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun sont intéressants : M. Fanfani explique combien l'Italie souhaiterait que l'Angleterre entre dans le Marché commun pour des raisons politiques, morales etc. ; puis ensuite, on parle de l'Espagne, Fanfani explique que l'Italie produit des oranges, du vin, l'Espagne aussi. Donc, l'intérêt de l'Italie n'est pas forcément de voir l'Espagne entrer dans le Marché commun. Le général de Gaulle dit ironiquement « qu'heureusement les orangers ne poussent pas au bord de la Tamise ». Au-delà de ces plaisanteries, on est fondamentalement d'accord et on revient en fait au texte du 13 janvier.

ECHEC DU PLAN FOUCHET (17 AVRIL 1962)

Les arguments que l'on donne d'habitude sont les suivants : l'échec a eu lieu à cause de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire à cause de la candidature britannique, et du fait que les partenaires ne veulent plus rien faire sans les Britanniques. Ce n'est pas du tout net quand on étudie le dossier. On a l'impression que les partenaires veulent briser une lance en faveur de la Grande-Bretagne, mais que ce n'est pas le fond de leur opposition, d'autant plus que l'attitude britannique est très prudente. On a dit également : c'est à cause du fameux dilemme, le dilemme de Paul-Henri Spaak :

« si vous ne voulez pas l'intégration, alors il faut la Grande-Bretagne et si vous ne voulez pas de la Grande-Bretagne, alors il faut l'intégration. Il nous faut l'un ou l'autre. Nous ne pouvons pas nous trouver sans l'intégration, ni sans la Grande-Bretagne ».

Je ne crois pas que cet argument ait été un argument profond : il s'agit surtout de retourner l'argument français, c'est une discussion entre diplomates ; les Français accusaient les partenaires d'incohérence, à vouloir à la fois la Grande-Bretagne et l'intégration, alors on se renvoie l'argument, mais en fait, personne ne veut de l'intégration politique. Les Italiens, les Belges et les Hollandais sont obligés de parler de l'intégration politique à cause de leur politique intérieure, mais personne n'est prêt à sacrifier sa souveraineté nationale dans un cadre fédéral européen.

A mon avis, les trois raisons essentielles sont les suivantes : la crainte à Bruxelles et à La Haye d'un axe franco-allemand est très profonde, et c'est un coup de frein considérable. La crainte des partenaires, à l'égard de l'Alliance atlantique et des rapports avec les Etats-Unis, je crois que cela a joué beaucoup plus que le problème britannique. Enfin, l'aspect psychologique, c'est-à-dire le déroulement des négociations, c'est une affaire humaine : la crise a dénudé les arrière-pensées. Avant le 17 janvier, on pouvait parfaitement ignorer les arrière-pensées. Avec les corrections du général de Gaulle, c'est très difficile, car elles sont noir sur blanc. Le compromis qui était possible en janvier ne l'est plus en avril, il y a trop d'arrière-pensées à l'égard de l'Alliance et de la communauté atlantique.

Mais je maintiens que le général de Gaulle malgré l'échec du 17 avril 1962 a maintenu son projet d'union politique, toujours pour les mêmes raisons, pour casser l'intégration européenne au sens supranational ; dans son esprit, le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 était une première étape de réalisation des projets politiques européens.

C'est très clair quand on lit le dossier, ce n'est pas seulement un traité bilatéral mais la première étape de la réalisation de ce qui avait été le plan Fouchet. Et on pourrait d'ailleurs démontrer plus longuement que, par la suite, le Général a conservé son objectif, l'union politique permettant de réduire les Communautés, de réformer l'Alliance atlantique dans le sens d'une alliance classique non intégrée. D'où des crises comme celle de la « chaise vide » en 1965 ; il en a utilisé d'autres comme celle du dollar (il y a une étude très intéressante à faire sur la position du Général à l'égard du dollar comme aspect de sa politique européenne).

Son voyage à Moscou en 1966, ses discours sur la détente, l'entente et la coopération, sur « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural » participent aussi de sa politique européenne. Et il y a ses

propres déclarations pour la continuité fondamentale de sa politique européenne : la conférence de presse du 23 juillet 1964, un exposé au Conseil des ministres du 4 février 1966, les déclarations au sénateur américain Church en mai 1966.

On voit très bien se dessiner la ligne générale de la politique : le bloc oriental n'est plus monolithique, le bloc occidental ne se justifie plus depuis que l'Europe est reconstruite, donc l'intégration ne se justifie plus, l'Europe occidentale doit se former sur la base d'une Europe des Etats entraînée par le groupe franco-allemand. Cette Europe entretiendra avec l'Amérique des rapports d'alliance, mais excluant l'intégration militaire, cette Europe européenne constituée selon sa nature même à partir des patries et sur un pied d'égalité avec l'Amérique pourra négocier avec l'Union soviétique la réunification allemande, la France conservant sa supériorité sur l'Allemagne grâce à l'arme nucléaire et à sa vocation mondiale.

Ainsi la paix sera assurée sur le continent dans un système qui évoque finalement beaucoup « le concert européen » du XIXe siècle ; la paix reposera sur une hiérarchie acceptée entre des nations, sans revendications territoriales à l'égard de leurs voisins, mais conservant de par l'Histoire des vocations et des ambitions différentes. Cette idée me paraît attestée depuis 1944 chez le Général. Le traité franco-soviétique du 10 décembre 1944, à mon avis, n'avait pas d'autre signification ; finalement, cela ne marche pas avec l'Union soviétique, on essaie avec les Anglais et les Américains avec le mémorandum du 17 septembre 1958 ; cela ne marche pas : on essaie avec les Six en vain ; on essaie avec l'Allemagne et on finira peut-être même tout à fait à la fin par essayer avec la Grande-Bretagne ; en effet, le véritable sens de l'affaire Soames est sans doute à chercher là.

Bien entendu, beaucoup de nos hypothèses restent à l'état de question parce que les archives consultées ne vont pas au-delà de janvier 1963, mais des indices tout à fait convergents prouvent la permanence et la continuité du dessein européen du Général, du moins dans les grandes lignes, avec une grande souplesse, une diversité tactique.

Le plan Fouchet a échoué ; il aurait pu à mon sens réussir.