

Discours de Pierre Werner sur le Luxembourg et la crise de la chaise vide (Luxembourg, 6 janvier 1966)

Légende: Le 6 janvier 1966, Pierre Werner, président du Gouvernement et ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, prononce devant la Chambre des députés luxembourgeoise un discours dans lequel il retrace notamment les origines de la crise de la chaise vide et définit la position adoptée par son pays afin de surmonter les tensions politiques et institutionnelles qui, depuis le 30 juin 1965, divisent la France et ses partenaires des Communautés européennes.

Source: Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'État. Janvier 1966, n° 1; 22e année. Luxembourg. "La politique étrangère du Grand-Duché de Luxembourg", auteur: Werner, Pierre, p. 5-7.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_pierre_werner_sur_le_luxembourg_et_la_crise_de_la_chaise_vide_luxembourg_6_janvier_1966-fr-45e35e7e-74e8-4652-8d97-748156f323ae.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

La politique étrangère du Grand-duché de Luxembourg

Discours prononcé à la Chambre des Députés le 6 janvier 1966 par Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Ministre d'État, Ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de la discussion du budget des Affaires étrangères.

[...]

Questions européennes

L'évolution des affaires européennes a été marquée en 1965 par deux événements majeurs: d'une part, la signature, intervenue à Bruxelles le 8 avril 1965 du traité portant fusion des « exécutifs » européens: d'autre part, la crise des Communautés, éclatée le 30 juin de la même année. Je voudrais traiter d'abord de ce dernier problème pour voir ensuite comment la mise en vigueur du traité de fusion se conçoit au regard de la reprise des travaux communautaires.

Crise des Communautés européennes

On sait que depuis l'été de 1965, le Gouvernement français a cessé de participer à la plupart des travaux communautaires. Ainsi s'est ouvert ce qu'on a appelé la « crise des Communautés ». La décision française est intervenue, alors que les négociations sur la politique agricole n'avaient pas abouti à la date convenue du 30 juin. Si cette décision peut s'expliquer en partie par les divergences de doctrine politique sous-jacente, elle trouve néanmoins son origine directe dans les problèmes de l'intégration agricole des Six.

Trois sujets faisaient l'objet des négociations de juin. Tout d'abord, la question du financement de la politique agricole c'est-à-dire d'un côté la façon dont la Communauté prendrait en charge les dépenses nécessaires pour renforcer l'agriculture et pour assurer un revenu adéquat aux producteurs, et, de l'autre, la répartition entre les six États des charges correspondantes. En janvier 1962, l'adoption d'un règlement relatif à ce financement agricole, le « règlement n° 25 » avait été l'un des préalables pour le passage à la deuxième étape du traité de Rome. Mais ce règlement n'avait pas pu résoudre tous les problèmes de financement. Il se bornait, en effet, à prévoir le financement agricole de 1962 à 1965 et n'envisageait la responsabilité financière complète de la Communauté dans les opérations agricoles qu'à partir du 1er janvier 1970, date à partir de laquelle les prélèvements agricoles à l'importation des pays tiers seraient affectés à la caisse commune.

En décembre 1964, lorsque le Conseil de la CEE prenait de nouvelles décisions importantes au sujet des produits céréaliers et dérivés, les accords de 1962 avaient été confirmés, notamment en ce qui concerne l'obligation de combler avant le 30 juin 1965 les lacunes du règlement n° 25. En avril 1965, conformément à la procédure communautaire, la Commission de la CEE a présenté les propositions formelles pour régler ces problèmes.

En quoi consistaient ces propositions ?

En premier lieu, elles prévoyaient, dès 1967, la création du marché agricole unique pour tous les produits agricoles. Cette avance de trois ans sur le calendrier initial devait permettre de synchroniser la mise en place du marché agricole unifié avec celle du marché industriel unifié. Deuxièmement, les dépenses agricoles devaient être financées par la Communauté, qui se procurerait les fonds nécessaires en s'attribuant au titre de « ressources propres » les recettes encaissées jusqu'ici par les autorités nationales à l'occasion des importations de produits industriels ou agricoles en provenance de pays tiers. En troisième lieu, la Commission proposait un accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée parlementaire européenne. La Commission estimait, en effet, que si des ressources propres sont attribuées à la Communauté, elles échapperont de ce fait au contrôle des instances parlementaires nationales. Pour compenser cette perte de pouvoirs dans le chef des institutions nationales, le transfert de ressources à la Communauté devait être assorti d'un contrôle effectif par l'institution démocratique des Communautés, c'est-à-dire par le Parlement européen. En fait, l'innovation proposée par la Commission consistait d'ailleurs

moins à augmenter les pouvoirs budgétaires du Parlement, qu'à modifier le système de vote actuellement en vigueur au sein du Conseil.

Au courant du mois de juin, le Conseil a consacré plusieurs séances à la discussion de ces problèmes, qui se sont avérés d'autant plus compliqués que les intérêts en jeu étaient importants. En effet, on a calculé que les propositions de la Commission pouvaient aboutir à mettre jusqu'à 150 milliards de nos francs à la disposition de la Communauté (les évaluations différant d'ailleurs sensiblement suivant les experts). Environ la moitié de ce montant serait destiné à la politique agricole commune et ferait donc l'objet d'une affectation quasi automatique suivant les règlements agricoles en vigueur. Il ne faut pas oublier également que ces propositions venaient à un moment où de sérieuses divergences existaient entre les vues des Six sur l'avancement de l'intégration dans les différents secteurs de l'union économique aussi bien que sur les échanges extérieurs de celle-ci, comme le révèle la préparation laborieuse des « négociations Kennedy » dans le cadre des institutions de la CEE.

Au Conseil du 30 juin, la délégation française s'est refusée, ainsi qu'on le sait, à discuter des ressources propres et de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Elle jugeait ces questions étrangères à l'objet de la négociation agricole, qui selon elle était circonscrite au seul domaine agricole par les accords de 1962. Par contre, la délégation française semblait prête à faire des concessions assez importantes en matière agricole ou économique. Ainsi par exemple, elle acceptait en principe les demandes allemandes relatives à l'instauration concomitante de l'union douanière dans les domaines industriel et agricole. Elle acceptait également que la répartition des contributions aux dépenses communautaires agricoles ne tienne pas uniquement compte de la valeur des importations agricoles, mais également de la faculté contributive des États membres. Ceci étant, la délégation française jugeait que le 30 juin était une date limite et que, une fois cette journée dépassée, la négociation ne pouvait plus continuer utilement. La position luxembourgeoise, à ce stade de la négociation, se résume comme suit. Nous n'éprouvions pas de difficultés à accepter, moyennant certains aménagements, les trois propositions de la Commission. Avec les délégations belge, néerlandaise, allemande et italienne nous considérons en effet que ces propositions constituaient un ensemble cohérent et que la Commission était dans son rôle en présentant de telles idées au Conseil. Nous estimions d'autre part qu'il était indispensable d'observer strictement les engagements antérieurs, et notamment l'obligation d'arrêter le règlement financier avant le 1er juillet 1965, sans attribuer, toutefois, à cette date un caractère fatal, en ce sens qu'elle était susceptible d'un report à très bref délai pour permettre la conclusion d'un accord comportant des difficultés techniques réelles. Enfin, nous avons constaté l'impossibilité de progresser dans la discussion sur les ressources propres et les pouvoirs du Parlement, alors que l'une des délégations refusait toute délibération à cet égard, tandis que les positions des autres délégations étaient loin d'être identiques, certaines désirant aller plus loin que la Commission, d'autres étant bien plus réservées.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que les propositions en question, pour intéressantes qu'elles fussent, ne présentaient cependant aucun caractère de nécessité immédiate — d'autant plus que le renforcement des pouvoirs du Parlement impliquait une modification du traité — la délégation luxembourgeoise a pensé qu'on pourrait réserver ces problèmes jusqu'à la fusion des Communautés, plutôt que de s'exposer à provoquer dans l'immédiat un échec des négociations agricoles ou une crise grave. Nous pensions à cette époque qu'il était à la fois désirable et possible de reconnaître par une déclaration formelle l'existence de ces problèmes et le lien logique entre les différents ordres de développements proposés. Sous réserve de faire, dans l'immédiat, un début concret en direction de l'attribution à la Communauté de ressources propres, conformément au traité, on aurait pu prendre en même temps l'engagement de régler ce problème définitivement soit au moment de la fusion des Communautés, soit au plus tard à la fin de la période transitoire. Le compromis que j'avais proposé sur cette base est resté en suspens du fait de l'interruption des négociations.

On connaît la suite des événements: le Gouvernement français s'est abstenu depuis, à quelques exceptions près, de participer aux travaux des institutions. En particulier, il ne s'est pas fait représenter à la réunion du Conseil, convoquée pour le 26-27 juillet 1965, pour faire le point de la situation et pour prendre connaissance d'un mémorandum de la Commission exposant de nouvelles solutions pour le financement de la politique agricole et l'instauration de ressources propres de la Communauté.

Il a fallu attendre la conférence de presse que le Président de la République française a donnée le 9 septembre 1965 pour pouvoir dégager plus clairement les intentions françaises à l'égard des Communautés européennes. Ces positions n'ont pas fait l'objet d'une communication officielle aux cinq autres Gouvernements.

Quelles que soient les positions que l'on puisse prendre sur le fond des thèses développées par les autorités françaises, le Gouvernement luxembourgeois a estimé qu'il fallait éviter d'envenimer la crise par des déclarations intempestives, soit de la part des gouvernements, soit de la part des institutions communautaires. Nonobstant, il a entendu définir clairement sa propre attitude à l'égard des problèmes posés. Je puis la rappeler brièvement:

- il est nécessaire de rechercher une solution à la crise des Communautés sur la base des traités et dans le cadre des institutions communes;
- il faut essayer de régler dans les meilleurs délais la question du financement de la politique agricole. Celui-ci doit être envisagé dans le contexte d'un progrès harmonieux vers la pleine réalisation de l'union douanière et de l'union économique dans tous les secteurs;
- enfin, la structure institutionnelle des Communautés, telle qu'elle existe actuellement, paraît essentielle pour le succès de l'œuvre d'intégration européenne et il faut donc tâcher de la préserver.

Ceci étant, il s'agit encore de discerner entre les apparences et les problèmes réels et de mettre au net quel est l'équilibre réel entre les prérogatives gouvernementales et les pouvoirs des institutions communautaires. Ceci vaut notamment pour la règle de la majorité, compte tenu de l'interdépendance des intérêts engagés de la part de tous. L'expérience acquise au cours des années passées a en effet montré que jusqu'ici les partenaires ont pris une attitude à la fois responsable et prudente dans l'usage de leur droit de vote.

Les mêmes considérations ont inspiré notre attitude lorsque les initiatives du ministre des Affaires étrangères de Belgique — appelées « plan Spaak » par la presse — ont été portées à notre connaissance. Leur objectif essentiel était de renouer le dialogue entre les Six partenaires afin qu'il n'y ait pas de rupture dans la vie communautaire. Pour faciliter le retour de la France à la table de la négociation, le ministre belge proposait de réunir les seuls Gouvernements dans le cadre du Conseil, conformément à la possibilité offerte par le règlement intérieur, pour connaître d'une façon plus précise les intentions réelles du Gouvernement français.

Le 25 octobre 1965, les Conseils des Communautés se sont à nouveau réunis à Bruxelles sans la France. Ils ont eu un échange de vues approfondi sur la politique agricole. Les Cinq ont pu rapprocher sensiblement leurs positions sur la base des propositions soumises par la Commission au mois de juillet. Ils ont éliminé en même temps d'importantes divergences antérieures par rapport à la position française. Mais leurs délibérations ont, avant tout, porté sur la situation générale dans la Communauté, en d'autres termes sur la crise. On a pu constater rapidement qu'ils étaient unanimes sur la nécessité de poursuivre l'exécution des traités de Paris et de Rome, dans la fidélité aux principes qui y sont contenus, et en recherchant, dans le cadre des traités et des institutions, la solution des problèmes devant lesquels les Communautés se trouvent placées.

En rappelant cette exigence, les cinq délégations réunies au Conseil ont adressé un appel pressant au Gouvernement français de reprendre sa place dans les institutions communautaires. Elles ont exprimé leur conviction qu'il serait dès lors possible d'adopter suivant les procédures communautaires les règlements nécessaires pour parfaire la politique agricole comme dans le cadre du développement harmonieux de la Communauté. Enfin, les cinq délégations ont invité le Gouvernement français à se joindre aussitôt que possible à une séance extraordinaire du Conseil qui se tiendrait exceptionnellement en présence des seuls membres de Gouvernement.

Lors de la réunion du Conseil, tenue à Bruxelles le 30 novembre 1965, cette position a été rappelée et confirmée.

On sait que peu de temps après, le Gouvernement français a marqué son accord avec cette session extraordinaire. D'autre part, la proposition a été faite qu'elle se tienne à Luxembourg, au cours de ce mois. Conformément à la rotation de la présidence, la délégation luxembourgeoise sera appelée à diriger les travaux du Conseil à partir du 1er janvier 1966. Il est évidemment difficile à ce stade de formuler des prévisions sur l'évolution possible des affaires européennes: il faudra attendre les résultats de la prochaine rencontre des six ministres.

Ce qui est cependant certain, c'est que la gestion des Communautés exige que certaines décisions importantes puissent être prises à courte échéance. Deux mesures importantes ont cependant pu prendre leur effet, en vertu des automatismes du traité de Rome, au 1er janvier de cette année : d'une part, une nouvelle réduction des droits de douane à l'intérieur du Marché commun (ce qui ne laissera en vigueur plus qu'un résidu de 20% des droits initiaux): d'autre part, le passage à la troisième étape de la période transitoire.

Par contre, quelques autres dossiers importants restent en souffrance. Ainsi l'accord n'a pas encore pu se faire sur les budgets, et les Communautés seront contraintes de vivre, en attendant, sur la base de douzièmes provisoires.

La poursuite des « négociations Kennedy » requiert elle aussi que la Communauté définisse rapidement ses positions, surtout vis-à-vis des problèmes agricoles. Le *Trade Expansion Act* qui habilite le Gouvernement américain à mener ces négociations viendra en effet à échéance le 30 juin de cette année. Il serait regrettable que la carence de la Communauté contribuât à l'échec d'une négociation dont nous avons tous approuvé les objectifs, mais dont la conclusion se révèle difficile pour des raisons d'ailleurs en partie indépendantes de la volonté des six États membres des Communautés.

Enfin, un autre problème encore ouvert est celui du deuxième rapprochement des tarifs douaniers nationaux au tarif extérieur des Communautés qui aurait dû normalement être effectué le 1er janvier de cette année. Mais ce rapprochement a dû être retardé pour permettre aux six pays de réexaminer ensemble une situation passablement complexe.