



HAL
open science

La France face au traité de Rome. Des tactiques de découragement à une stratégie léonine (1955-1957)

Laurent Léothier

► **To cite this version:**

Laurent Léothier. La France face au traité de Rome. Des tactiques de découragement à une stratégie léonine (1955-1957). *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, 2, pp.15-20. halshs-02105345

HAL Id: halshs-02105345

<https://shs.hal.science/halshs-02105345>

Submitted on 20 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La France face au traité de Rome

Des tactiques de découragement à une stratégie léonine (1955-1957)

Laurent LÉOTHIER

*Doctorant contractuel, ILF-GERJC
CNRS UMR7318 (DICE), Aix-Marseille Université*

« Ainsi, à la fin de ce débat, qui doit se clore par un vote la semaine prochaine, va trouver sa conclusion devant notre Assemblée le grand dessein lancé à Messine, voici un peu plus de deux ans, par les six ministres des affaires étrangères des six pays de la C. E. C. A. où la France était représentée par M. le président Pinay, alors ministre des affaires étrangères du gouvernement Edgar Faure. Le gouvernement Guy Mollet a pris l'héritage de son prédécesseur sur ce point [...] et a fait avancer la négociation de Bruxelles jusqu' à sa conclusion le 25 mars dernier à Rome »¹. En ouvrant les débats parlementaires devant aboutir à la ratification des traités instaurant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, le radical Maurice Faure, amène à sa conclusion une nouvelle étape du processus de rapprochement entre les pays de l'ouest de l'Europe après deux années de négociations ardues. Dans cette quatrième République où les cabinets passent, mais où les hommes et parfois même les projets restent, la question européenne met à l'épreuve deux gouvernements – celui d'Edgar Faure et de Guy Mollet – pour être finalement achevée par celui de Maurice Bourgès-Maunoury à l'été 1957. Cet approfondissement de la Communauté européenne après la première étape fondatrice de 1951 est accepté sans enthousiasme par un régime à l'agonie où le contexte politique tant national qu'international force le plus souvent la main à des gouvernements éphémères. La C. E. E. ne fait pas exception. La France est encouragée, pour ne pas dire contrainte, par son allié américain puissant, mais non moins envahissant, d'accélérer son rapprochement avec ses voisins ainsi que de libéraliser son économie et surtout son système de fixation des prix dans le cadre de l'O. E. C. E. Mais durant cette période où les « événements d'Algérie » s'intensifient et où l'inflation est galopante, les préoccupations françaises sont ailleurs. Le recours aux vieilles méthodes, chères aux hommes du régime et à la haute administration, n'est pas remis en question sur la scène nationale. Pourtant c'est le constat que tirent Edgar Faure, puis Guy Mollet et leurs

¹ Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 5 juillet 1957, JOAN, 6 juillet 1957, p.3298.

successeurs que l'avenir de la France est dans l'Europe et non plus dans l'Empire colonial qui conduit à l'acceptation progressive par les dirigeants politiques de la nécessité d'instaurer un Marché commun. C'est dans l'objectif d'instaurer un tel marché, plutôt supportable pour l'économie nationale peu habituée à la libre concurrence, que s'établit la stratégie française dans les négociations. Cette vision diplomatique sur le long terme est loin d'être définie en juin 1955 à l'issue de la conférence de Messine où fument les idées de coopérations européennes. La volonté d'établir un Marché commun est à l'origine d'un déclic chez les dirigeants français dont la première réaction prend la force d'une multitude de tactiques d'évitement. Or en quelques mois seulement, les opérations à court terme laissent place à une vision plus globale qualifiable de stratégie diplomatique animant les négociations des traités de Rome. Si les tergiversations d'Edgar Faure cèdent la place au volontarisme de Guy Mollet d'établir un Marché commun, la stratégie du président du Conseil et de son équipe diplomatique est ambitieuse, voire irréaliste. La France participera à cette nouvelle étape européenne et en sera même le moteur à condition qu'elle se fasse selon ses termes. On espère donc transposer l'avantage économique qu'apporte l'Empire au Marché commun européen, qu'importe qu'il se bâtisse au détriment des partenaires de la France. Aussi, durant l'ensemble de ce processus de négociations entre les dirigeants européens, la France fait volte-face passant d'une attitude caractérisée par des tactiques de découragement à l'établissement d'une stratégie léonine, qui est peu à peu abandonnée, au fur et à mesure que le régime sent son heure venir.

L'émergence de tactiques de découragement

L'année 1955 marque l'entrée de la France dans un « nouveau cycle européen »². Après que le premier ait accompagné la reconstruction du pays, il s'est heurté aux crispations souverainistes de la majeure partie de la classe politique française manifestées lors du « crime du 30 août »³ 1954. L'heure est désormais pour les décideurs français de faire de la construction européenne un nouveau levier pour la puissance nationale. Bien qu'elle ne soit pas clairement affirmée, cette idée est bien présente dans la tête des quelques personnalités du gouvernement et de l'administration en charge de la question européenne. Toutefois, le contexte politique appelle à la prudence. Dans une Assemblée nationale indomptable et imprévisible, il n'est pas rare que les politiques ambitieuses soient refroidies. La chambre qui a clairement fait savoir que la construction européenne ne conduira pas aux États-Unis d'Europe, comme le voudraient certains sur les bancs radicaux et centristes, pèse lourd sur les épaules des diplomates français. Dans cette marge de manœuvre limitée et davantage raccourcie par la laborieuse décolonisation, le gouvernement d'Edgar Faure est le seul parmi ses homologues des cinq autres membres de la C. E. C. A. à ne pas avoir clairement annoncé ses intentions avant la conférence européenne qui doit se tenir du 1^{er} au 3 juin 1955 dans la petite ville côtière de Messine dans le Sud-ouest de l'Italie. Le programme de cette rencontre est chargé et ambitieux : poursuivre la construction européenne après le

² WARLOUZET (L.), *Le choix de la CEE par la France. L'Europe économique en débat de Mendès France à De Gaulle (1955-1969)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011, p. 21.

³ Expression utilisée par les députés du MRP qui accusent le président du Conseil, Pierre Mendès-France, de ne pas avoir pris parti durant le vote en faveur du projet de CED ce qui conduit, selon eux, à son rejet par l'Assemblée nationale par le mécanisme de la question préalable.

coup de frein brutal, et tout aussi imprévu, de la France à l'été 1954. Les pays formant le Benelux souhaitent reprendre les discussions sur le « plan Beyen » rédigé en 1952 et qui prévoit la suppression pure et simple des obstacles entravant les échanges entre les six. Incarnation même d'une logique économique libérale, pour ne pas dire ultralibérale, ce plan a été soigneusement écarté des discussions jusqu'à présent par la France. Elle est en effet restée attachée à sa logique protectionniste dans laquelle l'État joue un rôle central comme régulateur et même depuis 1944, comme planificateur de l'économie nationale. À l'issue de la conférence, la position française reste inchangée : l'intégration européenne par « secteurs »⁴ doit prévaloir sur une intégration économique globale qui conduira – le devine-t-elle avec beaucoup de clairvoyance⁵ – à une intégration politique qui est inenvisageable pour la puissance coloniale qui essaie de sauver ce qui lui reste de son Empire. Alors que l'idée de Marché commun préconisée par le « plan Beyen » est sollicitée par les partenaires de la France, celle-ci se garde d'en accepter le principe, bien que certains membres de la délégation française commencent à réfléchir sur le projet⁶. La prudence du ministre des affaires étrangères de l'époque, Antoine Pinay, et de son équipe est symptomatique de la crainte des gouvernements de la quatrième République d'être interpellé – et le plus souvent mis en minorité – en raison d'une déclaration malheureuse. Ce flou entourant la position française peut aussi s'expliquer par le secret espoir d'une bonne partie du gouvernement de sauver l'Empire colonial et d'assurer, par-là même, le redressement de la puissance française par celui de la puissance coloniale. On s'accroche donc encore vainement au temps de l'Empire. La timidité politique déchaîne l'hostilité de la haute administration dès que celle-ci est informée de l'intention des cinq de « noyer » la France dans un vaste ensemble supranational érigeant le libéralisme comme doctrine suprême. L'administration française obtient du gouvernement la rédaction d'un mémorandum publié le 14 octobre 1955 qui insiste sur le fait que si Marché commun il y a lieu, celui-ci sera limité à une période de quatre ans⁷. Le premier coup de boutoir des hauts fonctionnaires est lancé et cherche à éviter un « glissement »⁸ dans les négociations. En d'autres termes, éviter que la France ne change soudainement d'avis et se mette à cautionner l'idée d'un Marché commun. Lors de la parution du rapport du groupe « des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères » présidé par le ministre belge des affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, connu sous le nom de « rapport Spaak » le 21 avril 1956, la haute administration française se met à occuper une place centrale dans l'établissement de multiples tactiques visant à décourager le gouvernement à s'investir dans le développement du marché proposé par le Benelux. Si la majeure partie du cabinet Faure est plutôt eurosceptique⁹, la direction administrative du pays sait que l'équilibre peut brutalement s'inverser avec la formation d'un nouveau gouvernement. Le « rapport Spaak » met au cœur de la relance européenne l'idée de Marché commun, au détriment des coopérations sectorielles chères aux diplomates français. La vision intégratrice du rapport du comité d'experts va à l'encontre des dispositions du mémorandum français d'octobre

⁴ Note du département concernant le « Plan Beyen » du 26 mai 1955, doc. n°301, documents diplomatiques français, 1955-I.

⁵ Note d'Olivier Wormser du 25 mai 1955, Archives nationales, F60, 3082.

⁶ DUMOULIN (M.), « Les travaux du comité Spaak (juillet 1955-avril 1956) », in SERRA (E.) (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 199-200.

⁷ Mémorandum de la délégation française du 14 octobre 1955, Archives nationales, F60, 3112.

⁸ Note de François Valéry du 13 octobre 1955, doc. n°297, documents diplomatiques français, 1955-II.

⁹ WARLOUZET (L.), *op cit*, p. 27.

1955. Si le Marché commun est institué en suivant les recommandations du rapport, la communautarisation de ce dernier pourrait entraîner la mise en minorité de la France par ses partenaires lors de la prise des décisions. Les élections législatives précipitées de janvier 1956 ont fait place à une Assemblée ingouvernable où les partisans du régime et de l'Europe sont pris en tenailles entre les adversaires de toute entreprise supranationale, l'un en raison de son hostilité au libéralisme économique, l'autre à la disparition de la France dans une Europe communautaire. Le socialiste Guy Mollet, nouveau président du Conseil à partir du mois de février 1956, doit faire face au refus catégorique de l'administration de participer au Marché commun. Cette hostilité grandissante traverse tant le ministère des affaires étrangères que le ministère des Finances. Au Quai d'Orsay, les fonctionnaires inondent le secrétaire d'État de petites notes¹⁰ critiquant très vivement les dispositions du « rapport Spaak ». On lui préconise d'engager la France qu'après avoir harmonisé toute une série d'obligations pesant sur les États. C'est ainsi que les tactiques de découragement prennent forme : l'administration du Quai d'Orsay ne préconise pas au pouvoir politique de mettre un terme aux discussions sur le Marché commun, mais elle insiste sur le fait que pour que celui-ci ne soit pas défavorable à la France, l'harmonisation des politiques fiscales et sociales est un préalable indispensable. La liste des obligations ne faisant que s'allonger au fur et à mesure des notes de l'administration, l'ampleur de la tâche devrait suffire, selon les hauts fonctionnaires, à décourager le gouvernement à continuer dans cette voie. Le ministère des Finances se montre davantage virulent. À la demande de leur ministre, l'euroseptique Paul Ramadier¹¹, les différents directeurs de l'administration centrale se lancent dans la rédaction d'avis sur le « rapport Spaak ». Les réactions hostiles ne se font pas attendre. La direction du Trésor, fidèle à la politique économique dirigiste condamne « toute la philosophie du rapport (qui) est d'inspiration libérale, dans la mesure où elle admet comme un postulat les avantages d'un marché commun et les mérites de la libre concurrence »¹². Si la direction des Douanes est, quant à elle, moins directe, ses estimations l'amènent à penser que la libéralisation prônée par le rapport n'aura pas d'effets positifs¹³ en France. À l'inverse la direction des Prix et celle des Affaires sociales demandent que la libéralisation s'effectue uniquement dans les secteurs où la France détient un avantage compétitif¹⁴ et à condition qu'une harmonisation large dans le domaine social soit intervenue et que les autres États membres instaurent un salaire minimum¹⁵. Ces mises en garde et préconisations servent à conserver Paul Ramadier dans une position euroseptique et, avec lui, une part non négligeable des parlementaires de gauche. La dissuasion administrative souhaite prendre désormais une forme plus visible. C'est alors qu'un projet de memorandum rédigé par les hauts fonctionnaires français, cautionné pour l'heure par aucun homme politique, circule dans les différentes cellules administratives au cours du mois de mai 1956¹⁶. Ce projet élaboré par les fonctionnaires du Quai d'Orsay et ceux du ministère de l'Industrie hostiles au

¹⁰ Plusieurs notes sont rédigées entre avril et mai 1956 par plusieurs hauts fonctionnaires : François Gutmann (doc. n°251), François Valéry (doc. n°269), Olivier Wormser (n° 293), documents diplomatiques français, 1956-I.

¹¹ Lettre de Paul Ramadier à ses directeurs du 4 mai 1956, archives du fonds Ramadier, 52 J 114.

¹² Note de la direction du Trésor du 7 mai 1956, archives du fonds Ramadier, 52 J 114.

¹³ Note du directeur général des Douanes et Droits indirects du 7 mai 1956, archives du fonds Ramadier, 52 J 114.

¹⁴ Note de la direction des Prix du 18 mai 1956, archives du fonds Ramadier, 52 J 114.

¹⁵ Note de Francis Gutmann du 12 mai 1956, archives du fonds Ramadier, n°156.

¹⁶ « Projet de document de travail sur l'établissement d'un marché présenté par la délégation française », mai 1956, archives nationales, F60, 3112.

Marché commun, réaffirme clairement la position française de 1955. La logique d'une « Europe contractuelle »¹⁷ basée sur des coopérations par secteur est au cœur du mémorandum à quoi s'ajoute l'idée d'une planification indicative à la française dans les secteurs concernés. L'administration française refuse donc l'accroissement de la concurrence entre les États membres. Cette position réactionnaire, et qui plus est, paradoxale puisque les fonctionnaires français se montrent favorables à une libéralisation sectorielle, mais sans que celle-ci n'implique davantage de concurrence, est rapidement mise à mal par le pouvoir politique lorsque celui-ci accepte le principe d'un Marché commun. Les tactiques de découragement de l'administration laissent progressivement place à l'élaboration d'une stratégie léonine par les pouvoirs publics.

L'élaboration d'une stratégie léonine

À la tête du gouvernement depuis janvier 1956, le socialiste Guy Mollet manifeste, à la différence de son prédécesseur, plus d'intérêt pour le Marché commun. La fin du mois de mai de cette même année marque un tournant de la position française vis-à-vis du « rapport Spaak ». D'abord, les membres du gouvernement, sous l'autorité de leur chef, s'accordent. Le ministre des Affaires économiques et financières, Paul Ramadier, qui a largement permis de nourrir l'hostilité de son administration envers le Marché commun est mis en minorité par ses collègues, ne lui laissant plus guère le choix que de démissionner ou d'adhérer, par solidarité gouvernementale, à la principale idée du « rapport Spaak ». Il choisira la voie de la solidarité. Pierre Mendès-France, autre membre eurosceptique et influent du gouvernement, présente sa démission le 23 mai, car il s'oppose à la politique menée en Algérie. L'équipe de Guy Mollet s'harmonise donc à la fin du mois de mai sur la question européenne en mettant fin à ses dissensions internes. Renforcé, le président du Conseil reprend la main sur l'administration. Lors de la réunion interministérielle du 28 mai, il écarte immédiatement le mémorandum de l'administration et accepte le « rapport Spaak » comme base de travail. Le lendemain lors de la conférence de Venise, le ministre français des affaires étrangères, Christian Pineau engage la France sur la voie du Marché commun sans omettre de lister toute une série de spécificités françaises qui doivent être prises en compte dans la négociation. La stratégie du gouvernement français est lancée, la France adhérera au Marché commun, mais celui-ci devra se faire selon ses conditions. Afin de mettre un terme aux initiatives hostiles de l'administration, le gouvernement décide de confier à un comité présidé par Alexandre Verret, proche de Guy Mollet et européiste convaincu, le soin d'élaborer la stratégie et la position française durant les négociations¹⁸. Si les opposants au Marché commun tentent de faire basculer de leur côté quelques membres du comité durant l'été, ils sont écartés des dossiers

¹⁷ WARLOUZET (L.), *op cit*, p. 33.

¹⁸ Compte rendu de la réunion du 3 juillet 1956, archives de la Fondation Jean Monnet, ARM 13/1.

entourant les questions européennes¹⁹. Les travaux de ce comité permettent au pouvoir politique d'affûter sa position léonine. La France exige qu'on opère une harmonisation préalable de l'ensemble des régimes sociaux avant de bâtir le Marché commun. Cette harmonisation inclut à l'origine le régime de sécurité sociale, l'égalité entre les salaires des hommes et de femmes, la durée de congés payés et le coût des heures supplémentaires. Dans l'ensemble de ces domaines, la France est en avance vis-à-vis de ses partenaires européens. La troisième semaine de congés payés accordée par le Gouvernement Mollet en février 1956 ne venant que davantage creuser l'écart. Cette exigence française vise à accroître la position dominante de la France dans les échanges à l'échelle européenne et à éviter que la concurrence qui découlerait du Marché commun soit néfaste au pays en raison de sa générosité sociale. Avec cette manœuvre, la France tente d'amener ses partenaires vers une Europe plus sociale qu'économique afin de conserver son rang dans la libéralisation des échanges. Or entre le mois de septembre et de novembre 1956, la France tempère sa position. Sans abandonner certaines conditions léonines – notamment l'instauration du Marché commun qu'après la fin des troubles en Algérie²⁰ – elle n'exige plus une harmonisation sociale aussi poussée que durant les premiers mois de l'année 1956. La convergence des politiques sociales des États partenaires ne doit plus être forcément préalable à la mise en place du Marché commun et ne doit plus concerner que certains points spécifiques²¹. La France publie un nouveau mémorandum au courant du mois de septembre dans lequel sa stratégie léonine se tempère. Les auteurs du mémorandum demandent toutefois à ce que la France puisse maintenir son régime d'aide à l'exportation et de taxes à l'importation. L'existence d'une période transitoire et les exigences d'harmonisation sociales spécifiques restent inchangées²². À ce stade des échanges, les six bloquent sur les conditions françaises. La délégation allemande lors des négociations qui ont lieu à la fin du mois d'octobre refuse les demandes du Gouvernement Mollet²³. La rencontre de la dernière chance réunit les chefs de gouvernement français et allemand à Paris le 6 novembre 1956, alors que l'opération Mousquetaire bat son plein dans le désert du Sinaï. Étape cruciale dans l'agonie du régime et dans le déclin de la puissance coloniale française, la crise de Suez convainc Guy Mollet de tempérer son attitude léonine dans les négociations pour adopter une position plus réaliste. Le chancelier allemand accepte les demandes françaises que son ministre des affaires étrangères avait refusées quelques jours plus tôt. Toutefois, la France accepte qu'à la demande de ses partenaires, elle doive modifier, voire abandonner son système de taxes et d'aides aux importations et aux exportations.²⁴ « Faisons l'Europe » lâchera Adenauer à Mollet au moment où celui-ci sera abandonné par son homologue britannique dans l'opération égyptienne. Le soir même, l'Allemagne de l'Ouest informe son allié américain de la fin des obstacles français au développement du Marché commun. Le même jour, la France renonce à son destin mondial et accepte son rôle régional. Que reste-t-il alors des ambitions françaises pour l'Europe à l'issue de cette journée historique ? Le rêve d'une Europe sous la domination de

¹⁹ SAYER (G.), « Le Quai d'Orsay et la construction de la Petite Europe : l'avènement de la Communauté économique européenne (1955-1957) », *Relations Internationales*, n°101, printemps 2000, p.100.

²⁰ Compte rendu du comité interministériel du 4 septembre 1956, Archives nationales, F60, 3112.

²¹ *Ibid*

²² « Mémorandum de la délégation française remis au Marché commun », 19 septembre 1956, Archives nationales, F60, 3112.

²³ Projet de procès-verbal de la conférence des ministres des affaires étrangères des 20-21 octobre 1956, Archives nationales, F60, 3091.

²⁴ BOSSUAT (G.), *L'Europe des Français 1943-1959*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1997, p.334.

l'hexagone laisse place à l'Europe communautaire dont la France doit, bon an mal an, accepter d'y prendre part. Signés le 25 mars 1957, les deux traités conclus à Rome – comme symbole d'une sorte de résurgence d'un Empire romain moderne – terminent le feuilleton initié depuis la conférence de Messine. La ratification du traité instaurant le Marché commun en juillet 1957 ancre le destin européen de la France qui, sans avoir suscité un grand enthousiasme, lui permet quand même d'aborder plus en douceur son repli sur la scène mondiale.