

EDGARD PISANI

*La pratique
de la négociation européenne*

Nommé ministre de l'agriculture le 22 août 1961, c'est le 15 septembre de la même année que je m'asseyais à Bruxelles à la table des négociations qui devaient conduire le 14 janvier 1962 à l'adoption des éléments essentiels de la politique agricole commune. Je n'ai pourtant cessé de négocier jusqu'en ces premiers jours de janvier 1966 où je quittais la rue de Varenne pour aller boulevard Saint-Germain créer le ministère de l'équipement.

Ma première rencontre avec mes collègues européens a été précédée, on l'imagine, d'innombrables discussions parisiennes avec les fonctionnaires, les organisations professionnelles, divers membres du Gouvernement, avec le Premier ministre et le chef de l'État.

Atmosphère singulière, toute d'incertitude. Nul ne savait exactement, en dépit des travaux préparatoires, à quoi tout cela pouvait bien aboutir. Il y avait des propositions de la Commission, on connaissait les réactions « individuelles » des Gouvernements, mais nul ne pouvait imaginer comment les forces s'organiseraient autour de la table, comment se noueraient et se dénoueraient les complicités, comment s'esquisseraient les « majorités », non pas celles qui décideraient puisque tout se passait à l'unanimité, mais celles qui finiraient par « imposer » leurs vues aux « minoritaires ».

Voici déjà campées quelques-unes des caractéristiques principales de la négociation européenne et qui, à bien des égards, la rendent atypique.

La première originalité de la négociation européenne réside dans l'existence de la commission des communautés. Elle ne négocie pas mais elle a le droit de proposition. C'est sur la base de ses textes que

s'engage le débat. L'auteur même de ces textes est là avec son administration, intervenant à tout moment, corrigeant l'assertion d'un ministre, répondant à la question d'un autre, consolidant la proposition d'un troisième; factotum mais aussi chef d'orchestre authentique d'un conseil des ministres dont il n'est pas membre, mais qui ne peut rien décider sans lui.

Que les délégations se quittent un soir avec le sentiment d'avoir abouti à une impasse, elles trouvent le lendemain matin de nouvelles propositions posant le problème autrement. Ainsi au début de l'après-midi, si le matin même le conseil s'est jeté dans un cul-de-sac.

Que deux ministres en viennent à se dire dans la salle du conseil des choses désagréables, ils sont par hasard le jour même ou le lendemain à la table de Sicco Mansholt. Il les traite généreusement et, l'on pourrait le dire, gaillardement, avec ce mélange de charme caressant et de brutalité qui le caractérise. Ce qui est impossible dans la salle des conférences apparaît souvent dérisoire lorsqu'on partage le pain et le sel.

Quel diable d'homme que cet homme qui fut agriculteur en Frise, puis en Ile-de-France, enfin en Indonésie avant d'être résistant puis ministre de l'agriculture. Il croit en ce qu'il fait et il aime faire partager sa croyance. Infatigable, inépuisable, indécourageable, il conduit la négociation comme son affaire. Il ne fait guère de cadeau mais il fait preuve de tant d'imagination et de volonté qu'après avoir irrité il séduit et convainc.

Ce n'est pas à l'Allemand Schweitz, à l'Italien Rumor ou au Belge Heger qu'on finit par faire des concessions mais à lui, à l'Européen.

Pourtant, Couve de Murville m'a bien dit : « On ne négocie pas pour aboutir mais pour faire triompher les intérêts dont on a la charge. » Est-ce lui qui m'a cité La Rochefoucauld ou l'ai-je lu par hasard ? « Ce qui fait que l'on est souvent mécontent de ceux qui négocient est qu'ils abandonnent presque toujours l'intérêt de leurs amis pour l'intérêt du succès de la négociation, qui devient la leur, par l'honneur d'avoir réussi à ce qu'ils avaient entrepris. »

La tentation d'aboutir coûte que coûte est forte. Par lassitude souvent, c'est fatigant les marathons, mais aussi par vanité, par amour-propre d'auteur. Ce n'est pas rien après tout que de construire l'Europe. N'est-ce pas de cela qu'il s'agit ? Comment ne pas évoquer ce collègue français, qui a fait carrière depuis. Les séances trop longues le fatiguent. Il n'aurait pas aimé faire la guerre des tranchées. Trois heures de discussion et il lui faut partir, mais comment partir sans faire de déclaration à la presse ! Mais comment imaginer une déclaration à la presse qui n'apporte révélation de quelque succès ?

Quel succès ? Celui des intérêts français ? Non ! Celui de la négociation.

Grâce au ciel les faits sont là dont on ne se débarrasse pas aisément et qui s'imposent après un moment de négociation buissonnière. Plus présente encore que l'Europe il y a la réalité nationale de chacun. Peut-on avouer « sans honte » que la fonction du négociateur est de faire triompher les intérêts de son pays et non de faire aboutir la négociation européenne ? L'attitude n'est pas seulement avouable, elle est d'évidence.

A Bruxelles, nous étions comme des maquignons à la foire et le tout n'était pas de dire, au soir à la veillée, « quelle belle foire », mais « j'ai bien vendu » ou « j'ai bien acheté ».

Pourtant pas « je les ai bien eus » : non pas seulement par probité ou par esprit sportif, plutôt par analyse objective des données.

C'est en cela que Bruxelles n'est pas tant le cadre d'une négociation diplomatique que le siège d'un affrontement politique.

Un exemple. Nous venions péniblement de mettre en place le « règlement fruits et légumes ». Il comportait une clause de sauvegarde permettant à un Gouvernement de fermer ses frontières sous la seule réserve d'en informer instantanément la commission pour que le conseil des ministres européens de l'agriculture puisse en délibérer d'urgence pour confirmer ou réformer. Le collègue allemand, inquiet de l'évolution du marché de la poire, à moins que ce ne soit de la pomme, ferme ses frontières ; nous sommes convoqués ; nous nous retrouvons à Bruxelles en présence d'un Sicco Mansholt visiblement agacé.

Schweitz, ce bon, ce loyal, ce solide paysan du Schleserg-Holstein qu'Adenauer a choisi pour collaborateur, explique les motifs qui l'ont poussé. La saison, les cours qui s'effondrent, ses paysans... Il est navré mais il était contraint. Sicco Mansholt critique, puis l'un après l'autre le ministre italien avec véhémence, le Hollandais, le Belge, le Luxembourgeois. Je garde le silence alors que je suis plus « intéressé » sans doute que tous les autres.

Nous avons discuté de cela dans le train avec mes collaborateurs.

Obligé de dire la « position de la France », je tiens à peu près le langage suivant : « Notre collègue allemand a estimé que des intérêts nationaux majeurs l'obligeaient à fermer ses frontières, il est sans doute le meilleur juge. Il n'ignore pas les intérêts français, italiens ou autres qu'il lèse. Je ne fais pas obstacle au jeu de la clause de sauvegarde pour le temps strictement nécessaire. Mais je veux dire avec force que l'arme ainsi utilisée pour la première fois par l'un d'entre nous peut se retourner contre lui. Nous vivons ensemble et si les faits prouvent qu'il a abusé d'une clause de droit, l'occasion

se présentera à chacun d'entre nous à un moment ou un autre, sous une forme ou sous une autre, de prendre sa revanche. »

En fait, la négociation européenne est une négociation continue, multiforme, touchant à la définition de principes mais aussi à la gestion de marchés et d'institutions où les diplomates côtoient des professionnels, des experts, des politiques, où un appareil puissant, trop puissant peut-être, fonctionne, qui détient l'essentiel de l'information.

Lorsque, dans le monde des affaires, deux hommes, deux sociétés qui ont coutume de travailler ensemble, de s'acheter et de se vendre des biens et des services, de négocier au coup par coup décident de créer ensemble une structure qui les réunisse, ils changent la nature de leurs relations. Ainsi ont fait les pays d'Europe. Ils ont donné naissance à une réalité qui a sa vie spécifique et dont leur propre vie dépend assez largement.

Mais quel est en fait l'objet de la négociation européenne ? Il n'est pas d'aboutir à je ne sais quel illusoire progrès d'une construction communautaire qui se développerait dans l'ignorance des intérêts fondamentaux des nations. Mais il n'est pas non plus d'aboutir coûte que coûte et dans le mépris de toute autre considération au triomphe des intérêts primaires de la nation qu'on représente car ce triomphe serait à la longue illusoire.

Un autre exemple : l'administration italienne en dépit d'éléments remarquables ne dispose pas, ne disposait pas de cette armature aussi compétente que nous connaissons en France. Il nous est souvent arrivé à Bruxelles, après avoir entendu des fonctionnaires ou des ministres romains soutenir avec brio des thèses ou des positions difficiles, de les sentir comme absents dans tel ou tel débat pourtant important pour eux. Un jour, au terme d'une discussion animée, fort de la complicité de la commission et de celle de la délégation hollandaise, je convaincs (j'allais dire je contrains) le ministre italien d'accepter une certaine clause. Il sentait bien qu'elle ne lui convenait guère, mais faute d'une équipe efficace il était incapable de le prouver.

De retour à Paris, mon administration fait ses comptes pour constater que l'application de la clause aurait pour résultat de pénaliser l'Italie plus encore que de favoriser la France. Rendant compte au Président de la République, je propose que nous renoncions à cet avantage indu : « Renoncez en échange d'autre chose. Nous n'avons aucun intérêt à des accords déséquilibrés. Ils sont bientôt sans effet. »

Un mois après, à Bruxelles, je sacrifie mon avantage sur l'autel de la communauté sans éprouver le sentiment d'accomplir un acte d'héroïsme ni de générosité.

En 1961, 1962, 1963, 1964, en dépit des crises, nous nous sentions co-responsables d'un continent. Les choses ont bien évolué depuis semble-t-il et il n'y a plus de négociation. Il y a blocage et compromis successifs sous l'empire des nécessités politiques les plus criantes. La construction européenne est menacée ; moins à cause des imperfections ou du poids excessif de la politique agricole commune que du fait de l'impuissance à décider. Or, il n'y a négociation que s'il y a faculté de décision. Il n'y a négociation qu'entre plénipotentiaires et non entre substituts impuissants. Le substitut impuissant se venge de son état en portant à son paroxysme sa capacité d'empêcher. C'est à peine exagérer que de définir ainsi le COREPER, le Comité des Représentants permanents. Mais l'impuissance fondamentale est celle du conseil des ministres qui n'a pu empêcher la création du Conseil européen à moins que de l'avoir provoquée lui-même.

L'aventure mérite d'être contée, même si elle est connue. Constatant la paralysie des institutions européennes, s'irritant des lenteurs, esquissant des perspectives de coopérations politiques, cédant à la mode de ce temps qui veut que les excellences se rencontrent sous le feu des sunlights, les chefs d'Etats et de Gouvernements décident de se retrouver régulièrement. Chacun a la faiblesse de croire que c'est pour discuter de l'avenir du monde, des menaces qui pèsent sur la paix, de la crise de l'énergie, du nouvel ordre international. Peut-être mais plus encore, en fait, pour tirer du borborygme mille dossiers dérisoires dont les institutions prévues par le traité, mais autoparalysées ne savent pas venir à bout.

Et on discute création !

Mesure-t-on, ces hommes d'Etat mesurent-ils qu'ils contribuent au discrédit du politique ? Car enfin réunir tant de personnalités du plus haut rang lorsque tant de problèmes se posent au monde et les voir publier un communiqué médiocre ! Le commun des mortels n'y trouve aucune substance même si les spécialistes en savourent, en discutent, en déforment les nuances. Qu'on y prenne garde : ce n'est pas en remontant constamment plus haut le niveau de la décision technique que l'on renforce les institutions, c'est au contraire en séparant bien le politique de sa gangue pour qu'il demeure l'apanage des grands.

Peut-on, au demeurant, négocier entre hommes d'Etat ? Et pour reprendre une idée émise plus haut, la négociation n'est-elle pas le privilège du « plénipotentiaire » mais délégué. Ses « grands patrons » ne risquent-ils pas chaque fois qu'ils se rencontrent d'avoir à choisir entre deux risques également détestables : celui de conclure à tout prix ou celui de s'être réunis pour rien et de devoir le dire ?

Revenons sur cette idée de plénipotentiaire délégué non pas titulaire de tout le pouvoir de négociation, mais dépositaire d'un pouvoir de négociation dans un domaine précis avec des objectifs définis. Il est dans la position la plus normale qui soit puisqu'il peut conclure mais à l'intérieur de limites imposées. Il n'est point paralysé par le devoir d'en référer à tout instant et sa liberté n'est pas telle qu'il puisse être tenté d'outrepasser sa mission. Il a l'initiative dans un cadre fixé.

Le général de Gaulle pratiquait admirablement cette délégation de pouvoir et j'imagine mal qu'un seul négociateur français ait pu se trouver plus à l'aise à Bruxelles que ne l'ont été ceux qui ont négocié sous son « commandement ».

Maurice Couve de Murville ne m'a pas fait confidence de ses entretiens avec le patron mais je sais d'expérience comment les choses se passaient pour une négociation du type de celle que je conduisais pour la politique agricole commune.

Avant chaque réunion européenne, j'allais entretenir le chef de l'Etat sur simple demande. Il me recevait avec une ponctualité, une capacité d'attention qui ont toujours provoqué mon admiration. Le rite était toujours le même ; sans préambule il me donnait la parole : bref exposé de « l'ordre du jour » de la réunion prochaine, mise en évidence des points importants, description des intérêts français et des intérêts ou positions contradictoires ou contraires, esquisse d'une position. Le général, tout à notre affaire, prenait quelques notes, posait des questions, me poussait comme à l'examen, développait à l'occasion une vision plus large pour situer le problème du jour. Il demandait parfois : « Que feriez-vous si vous aviez à décider seul ? », mieux valait alors savoir répondre.

Puis, se carrant dans son fauteuil, de dire avec force, avec détermination : « eh bien ! nous ferons ceci... », non point « vous ferez ceci... », non plus « je décide ceci... ». Non : « eh bien nous ferons ceci... », vous et moi nous ferons ceci ; je serai près de vous ; vous parlerez en mon nom mais en responsable.

Il m'est arrivé l'une ou l'autre fois de me trouver engagé dans un débat qui ne prenait pas la tournure prévue, qui s'engageait sur des pistes inattendues. Je ne pouvais rompre en visière et prétexter l'imprévu. Je poursuivais dans l'esprit du mandat, parfois assez loin. Et je rendais compte. Il ne m'est pas arrivé une fois d'en être critiqué par le général.

En 1961-1965, période pendant laquelle j'ai été à Bruxelles en négociateur actif, ma force était grande de cette confiance que je savais et de la solidité inébranlable du Président de la République que mes interlocuteurs connaissaient bien.

Mais jamais, pas une fois, l'Elysée n'a évoqué un dossier. L'agriculture à Bruxelles, c'était moi, le ministre des affaires étrangères demeurant, la chose est évidente, le leader du dispositif d'ensemble puisque l'enjeu n'était pas seulement agricole.

Il n'est pas bon qu'un chef d'Etat négocie lui-même car pour négocier il faut de la liberté mais pas toute l'apparente liberté que donne le pouvoir suprême détenu. Les plus hauts responsables ne se réunissent pas pour négocier mais pour connaître, orienter et conclure.

Y a-t-il différence de nature entre la négociation intra et la négociation extra-communautaire ?

Assurément !

A la limite, les diplomates, dans le sens étroit du terme, n'y sont plus tout à fait à leur place. Pourvu que les politiques assument leurs responsabilités.

E. PISANI. — Pratique de la négociation européenne.

EEC negotiation, for one who has lived it from the French side, and in the agricultural area, presents specific characteristics : the existence of the EEC Commission, a general factotum yet at the same time a true director ; the predominantly political scope as opposed to diplomatic scope of this type of negotiation ; its continuous and many-sided nature ; its purposes which must reconcile the defense of basic French interests with the long term interest of all of the nations involved.

But negotiation requires decision making. EEC negotiation today suffers from the combination of an excessive rise in the level of technical decision-making and from an inability to decide.

RÉSUMÉ. — La négociation européenne, pour celui qui l'a vécue du côté français et dans le domaine agricole, présente des spécificités incontestables : l'existence de la Commission des Communautés, factotum mais aussi chef d'orchestre authentique ; la dimension plus politique que diplomatique de ce type de négociation ; son caractère continu et multiforme ; son objet qui doit concilier la défense des intérêts fondamentaux de la France et l'intérêt à long terme de l'ensemble des nations intéressées. Mais toute négociation exige décision. La négociation européenne pâtit aujourd'hui de l'addition d'une remontée excessive du niveau de la décision technique et d'une incapacité de décider.