

## Relancer la CEE avant la Chaise vide: Néo-fonctionnalistes vs. fédéralistes au sein de la Commission européenne (1964-1965)

Laurent WARLOUZET

Les études historiques et de science politique sur l'intégration européenne cherchent de plus en plus à embrasser la complexité et les contradictions du système institutionnel communautaire, et tendent à remettre en cause certains schémas simplificateurs anciens.<sup>1</sup> Ainsi, l'unicité de l'acteur étatique a été remise en cause par de nombreux politistes, y compris ceux qui mettent les États-membres au centre du processus de décision comme les intergouvernementalistes libéraux.<sup>2</sup> De même certains historiens ont souligné les oppositions existantes au sein d'un même gouvernement ou entre deux administrations.<sup>3</sup> Pourtant, dans le cas d'un acteur essentiel, la Commission européenne, les divisions doctrinales existant en son sein ont été rarement étudiées.<sup>4</sup> Les commissaires européens sont en général considérés soit comme des européistes militants unis par un projet commun, soit comme de simple relais de leurs gouvernement national.

Grâce au recours aux théories de la science politique, il est pourtant possible de différencier plusieurs lignes de pensée au sein de la Commission européenne. La science politique permet en effet de dépasser la simple accumulation de faits de l'histoire-récit pour interpréter une série d'attitudes en les associant à une stratégie institutionnelle de promotion de l'intégration européenne. Tous les partisans de l'intégration européenne en poste au sein de la Commission européenne ne défendent pas le même programme pour la CEE. Le recours aux théories des sciences politiques permet en particulier de mieux comprendre le déclenchement de la crise de la Chaise vide, qui a déjà été étudié abondamment mais principalement du point de vue des États.<sup>5</sup> Or, entre la fin 1964 et le début de 1965, juste avant la crise de la Chaise vide, l'approche néo-fonctionnaliste du

1. Cet article s'appuie sur des recherches menées dans le cadre d'un doctorat soutenu en 2007 et dirigé par le professeur Éric Bussière (Paris IV-Sorbonne) sur: *Quelle Europe économique pour la France (1956-1969)?*

L'auteur remercie les professeurs Jan van der Harst et Wolfram Kaiser pour leurs remarques sur des versions antérieures.

2. A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, Londres, 1999, p.22.

3. Voir par exemple l'étude de cas de la seconde candidature britannique dirigée par O. DADDOW (éd.), *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, Londres, 2003 ou le colloque sur les cultures européennes des différentes administrations (L. BADEL, S. JEANNESSON, P. LUDLOW (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005).

4. On trouve quelques allusions à ces divisions dans M. DUMOULIN (dir.), *Histoire de la Commission européenne, 1958-1974, Histoire et Mémoires d'une Institution*, Office des Publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 2007.

commissaire européen français Robert Marjolin s'est opposée frontalement à la stratégie fédéraliste du président de la Commission européenne Walter Hallstein. Marjolin et Hallstein ont des perceptions différentes de la dynamique l'intégration européenne. Elles reposent à la fois sur des conceptions théoriques définies chez eux depuis l'immédiat après-guerre, mais aussi sur une analyse des rapports de force des années 1964-1965. Ils développent donc des stratégies politiques différentes pour promouvoir leur objectif commun de progrès dans l'unité européenne.

Selon la littérature de sciences-politiques, il est possible d'opposer les deux dynamiques, néo-fonctionnaliste et fédéraliste, sur un certain nombre de points, même si la doctrine fédérale est assez diverse.<sup>6</sup> Les fédéralistes adoptent une démarche institutionnelle de nature juridique et politique: ils souhaitent faire progresser l'intégration européenne par des traités internationaux spectaculaires, qui manifestent clairement et publiquement un transfert de souveraineté.<sup>7</sup> La dimension populaire est importante: le peuple doit être consulté et associé à la démarche. Le recours au droit et aux institutions est indispensable pour empêcher l'homme de sombrer de nouveau dans ses pulsions destructrices et assurer la paix.

Au contraire les néo-fonctionnalistes, tels qu'ils se définissent au début des années 1960,<sup>8</sup> sont guidés par un certain optimisme rationalisateur. Comme les fonctionnalistes, ils insistent sur la nécessité de gérer certaines prérogatives à une échelle supérieure à celle des États-nations, dont l'efficacité est limitée. Les néo-fonctionnalistes plaident par ailleurs pour la création d'institutions supranationales qui sont nécessaires pour créer et orienter le «spill-over», cette

5. Les études par pays les plus récentes se trouvent principalement dans deux recueils de contributions: W. LOTH (éd.), *Crisis and Compromises: The European project, 1963-1969*, Bruylant-Nomos Verlag, Bruxelles-Baden-Baden, 2001; J.-M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND (éd.), *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise. Forty Years On*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2006.

L'étude multinationale de Piers Ludlow inclut la perspective de la Commission européenne mais sans étudier les différentes lignes qui s'affrontent en son sein: P. LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, Londres-New-York, 2006, chapitre II, pp.40-70.

Enfin, une thèse d'histoire sur «La crise de la Chaise vide, 1965-66» conduite par Philip Bajon (Paris IV-Duisburg/Essen) depuis 2003 à partir d'archives françaises, allemandes et communautaires est en cours d'achèvement. Elle a donné lieu à un article: P. BAJON, *The Empty Chair Crisis, 1965-1966*, in: M. RAMUSSEN, A.-C. KNUDSEN, J.R. POULSEN (éd.), *The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, à paraître en 2008.

6. B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Palgrave, Hampshire, 2002, pp.23, 24 et 27; M. FORSYTH, *The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches*, in: J. HESSE, V. WRIGHT (éd.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford UP, Oxford, 1996, pp.33-35.

7. Le fédéralisme (est entendu dans son sens le plus ambitieux et pas sous la forme dite «gradualiste», R. SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, Montchrétien, Paris, 2005, p.31.

8. E.B. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958; L.N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford UP, Stanford, 1963.

dynamique qui étend progressivement les délégations de souveraineté d'un secteur à l'autre. L'idée consiste à mettre en commun des compétences dans un domaine technique, puis de proche en proche, de parvenir aux domaines les plus politiques. Le volontarisme d'une élite d'acteurs supranationaux est donc fondamental pour encourager ce mouvement.

Deux différences majeures émergent entre les néo-fonctionnalistes et les fédéralistes au sens strict. D'une part, les néo-fonctionnalistes sont plus prudents. Ils défendent une approche de l'intégration européenne fondée sur la délégation progressive de souveraineté dans des domaines économiques où l'échelle de coopération européenne s'impose objectivement par son efficacité supérieure. D'autre part, la démarche néo-fonctionnaliste est élitiste et technocratique. Le but est de convaincre les décideurs nationaux de la nécessité de raisonner en termes européens, et pas d'obtenir des mobilisations populaires sanctionnant l'émergence *ex-nihilo* d'un peuple européen.

Il est possible d'appliquer cette opposition à l'attitude de deux personnages majeurs au sein de la Commission européenne, son président Walter Hallstein et son vice-président Robert Marjolin. Ce dernier a été peu étudié par l'historiographie.<sup>9</sup> Sa position prudente pendant la Chaise vide est en général expliquée implicitement par sa nationalité française, et pas par la spécificité de son projet européen, généralement ignoré. Walter Hallstein de son côté a fait l'objet d'études plus nombreuses et très documentées. Cependant, elles sont parfois contradictoires car cet homme secret ne se laisse pas facilement percer. Ainsi, Matthias Schönwald estime qu'Hallstein a été très influencé par la doctrine fédérale allemande qui a guidé son action en 1965 et 1966.<sup>10</sup> Au contraire Jonathan White souligne la force des liens existants entre l'école néo-fonctionnaliste et Walter Hallstein. S'appuyant sur les papiers Hallstein et le témoignage de l'un de ses collaborateurs, il montre que le président de la Commission connaissait manifestement ces doctrines en 1965.<sup>11</sup> Cet article ne vise pas à trancher ce débat historiographique, ni à étudier les liens entre les commissaires européens et les théoriciens, mais à montrer qu'Hallstein a agi au premier semestre 1965 de manière nettement fédéraliste, provoquant l'hostilité de Marjolin, resté fidèle à une méthode qui peut être qualifiée de néo-fonctionnaliste.

L'étude du projet néo-fonctionnaliste de Robert Marjolin puis celle des ambitions fédéralistes d'Hallstein et de son célèbre projet du 24 mars 1965

9. Gérard Bossuat a effectué une étude reposant sur des sources d'archives variées, mais elle a été malheureusement publiée dans un volume ne comprenant pas de notes de bas de page: G. BOSSUAT, *Robert Marjolin dans la tourmente de la Chaise vide*, in: Institut de France, *Robert Marjolin*, Palais de l'Institut, Paris, 2004, pp.66-82.

10. M. SCHÖNWALD, *Walter Hallstein and the «Empty Chair» Crisis 1965/66*, in: W. LOTH (éd.), *Crisis and Compromises ...*, op.cit., pp.157-171. Des éléments également dans G.Th. MOLLIN, *La «Commission Hallstein» 1958-1967: aux frontières d'un «gouvernement supranational»*, in: W. LOTH (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp.58-61.

11. J.P.J. WHITE, *Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission*, in: *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 1(2003), pp.111-131.

permettra de comprendre l'opposition entre les deux doctrines au sein de la Commission juste avant la crise de la Chaise vide.

### Le projet néo-fonctionnaliste de Robert Marjolin

Le vice-président de la Commission européenne chargé des affaires économiques et financières, Robert Marjolin est un professeur d'économie. Socialiste, ancien membre des réseaux planistes français dans les années 1930<sup>12</sup> et ancien commissaire général-adjoint au Plan français (1946-1948), il défend une vision volontariste de l'action de l'État sur l'économie, tout en défendant la libération des échanges. C'est d'ailleurs son réalisme en matière économique qui lui a permis de devenir un personnage important dans les milieux européens. Ancien secrétaire général de l'OECE de 1948 à 1955, il met en œuvre la libération des échanges intra-européennes puis défend l'adoption du Traité de Rome par la France comme membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères en 1956-57.<sup>13</sup> Il arrive à la Commission européenne avec une grande autorité morale et une réflexion personnelle sur les affaires économiques européennes.

À partir de 1962, il cherche à mettre en place un processus de planification européenne. Il s'agit de reproduire à l'échelle européenne le processus de planification indicative mené en France, et qui jouissait d'un grand prestige international dans les années 1960.<sup>14</sup>

Dénommé «programmation européenne», puis «politique économique à moyen terme», ce projet est lancé par Marjolin dans une communication de la Commission au Conseil du 25 juillet 1963.<sup>15</sup> Elle propose de créer un comité de politique économique à moyen terme constitué de représentants des États et de la Commission qui devra établir des «programmes» de politique économique pour les Six et la CEE à cinq ans. Ce «programme» que le comité doit établir est à la fois vague et ambitieux. Il doit constituer un «cadre d'ensemble de politique économique à moyen terme [5 ans] dans lequel s'insérerait l'action des gouvernements et des institutions européennes» (point 9). Le point 26 précise que

«l'objet essentiel des projections à moyen terme est de provoquer une discussion continue des objectifs et des mesures de politique économique. Il importe donc que les

12. S. CLOUET, *De la rénovation à l'utopie socialiste. Révolution constructive, un groupe d'intellectuels socialistes des années 1930*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1991, chapitre 4.
13. G. BOSSUAT, *L'Europe des Français, 1943-1959. La IV<sup>e</sup> République aux sources de l'Europe communautaire*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1996, p.294 et pp.324-325.
14. G. DENTON, M. FORSYTH, M. MACLENNAN, *Economic Planning and Policies in Britain, France and Germany*, George Allen, Londres, 1968, p.80. Le Labour britannique était particulièrement séduit par ce concept.
15. AHUE (Archives historiques de l'UE), procès-verbal normal de la 237<sup>e</sup> session de la Commission européenne, séance du 25 juillet 1963, doc II/COM(63)271 final du 25 juillet 1963, recommandation de la Commission au Conseil, «Politique économique à moyen terme de la Communauté».

responsables gouvernementaux et les institutions européennes décident en commun, sur la base de ces perspectives, quelles sont les politiques qui doivent être suivies».

Dès lors, selon la vision de Marjolin, le Comité pourrait disposer d'un pouvoir considérable de coordination des politiques économiques suivies par les États-membres et la Commission européenne. Il pourrait en effet obliger un État-membre dont la politique s'écarte du programme à venir se justifier devant ses partenaires des Six et devant la Commission européenne. Une inconnue majeure réside cependant dans l'interprétation politique et institutionnelle qui sera donnée à ces dispositions. La doctrine du projet de Marjolin traduit un fort volontarisme technocratique. Elle repose sur la conviction qu'il est possible pour les responsables administratifs d'orienter l'économie, grâce aux progrès de la science économique.<sup>16</sup>

Or, pour appliquer un programme si ambitieux, Marjolin propose seulement de créer un Comité de politique économique à moyen terme (CPEMT) qui devra réunir des haut-fonctionnaires en charge de la planification et de la prévision pour qu'ils coordonnent leur travaux. Cette institution paraît bien faible pour agir sur les orientations globales de politique économique et inciter les gouvernements à suivre un programme quinquennal. Cette faiblesse des institutions proposées s'explique par deux raisons évidentes. D'une part, Marjolin ne pouvait pas proposer un changement institutionnel majeur car il n'avait pas l'appui politique nécessaire au sein de la Commission et des États-membres. D'autre part, Marjolin développe une méthode prudente et inspirée de la planification française. Elle est fondée sur la mise en place d'une véritable gouvernance, c'est-à-dire d'un système de gestion plus horizontal que vertical et hiérarchique.<sup>17</sup> Le CPEMT n'a en effet pas de pouvoir coercitif car il n'est qu'un organe consultatif. Ses membres sont des hauts-fonctionnaires dotés de larges responsabilités; le commissaire français espère ainsi que la discussion régulière entre les hauts-fonctionnaires nationaux de la planification et de la prévision les amènera à européaniser progressivement leurs réflexions.

En 1964, Marjolin obtient quelques réussites dans la mise en œuvre de ce projet. Le 15 avril 1964, le Conseil accepte la création du CPEMT.<sup>18</sup> Cet organe consultatif se met en place rapidement en décembre 1964,<sup>19</sup> et multiplie les travaux lors du premier semestre 1965.<sup>20</sup> Par ailleurs, Marjolin obtient également du Conseil, en avril 1964, la création du Comité de politique budgétaire et du Comité

16. Ibid. Voir le point 11 de cette communication.

17. L. WARLOUZET, *Du Plan français à la politique économique de la CEE. La mise en place du Comité de politique économique à moyen terme, 1962-1964*, in: M. DUMOULIN (éd.), *Socio Economic Governance and European Identity*, Fundacion Academia Europea de Yuste, Yuste, 2005, pp.46-47.

18. AHUE, BAC 62/1980, vol.7, décision du Conseil du 15 avril 1964 créant un comité de politique économique à moyen terme, 16 avril 1964, doc. du Conseil CEE n°554/64.

19. AHUE, BAC 27/1985, vol.1, compte-rendu de la première réunion du comité de politique économique à moyen terme du 11 décembre 1964.

20. AHUE, BAC 27/1985, vol.2, compte-rendu de la 2<sup>e</sup> réunion du CPEMT du 29 janvier 1965. Des groupes de travail sont mis en place dans de nombreux domaines. Dès le mois de mars 1965, le groupe d'études rend un premier rapport: AHUE, BAC 27/1985, vol.4, rapport intérimaire à la Commission sur les perspectives de développement économique dans la CEE jusqu'en 1970, mars 1965.

des gouverneurs des Banques centrales qui doivent compléter l'action du comité de politique économique à moyen terme. Ils fonctionnent sur le même principe de réunions périodiques de hauts-fonctionnaires sous l'égide de la Commission européenne.<sup>21</sup> Enfin, le commissaire français obtient des États-membres une déclaration acceptant une consultation préalable en cas de changement de parité de leur monnaie, selon des procédures non contraignantes à définir.<sup>22</sup> Progressivement, Marjolin met en place des structures de coordination des politiques économiques et monétaires nationales à tous les niveaux. Il développe une méthode prudente, fondée sur l'eupéanisation progressive des fonctionnaires nationaux.

En janvier 1965, dans un discours au Parlement européen, le commissaire français explicite et justifie sa méthode:

«Les plus hauts fonctionnaires des États, en matière économique, financière et monétaire, se réunissent maintenant régulièrement avec les représentants de la Commission et, avec une efficacité que nous n'aurions pas osé espérer il y a quelques mois, analysent, comparent, confrontent, opposent leurs expériences, en même temps que les décisions, législations, réglementations, pratiques administratives des différents États. Inévitablement, dès maintenant, alors que nous sommes dans une période de clair-obscur entre la souveraineté encore étendue des États et celle naissante de l'Europe unie, il résulte de ces discussions prolongées une certaine coordination des politiques économiques nationales».<sup>23</sup>

En matière monétaire également, Marjolin adopte la même méthode. Envisageant, en janvier 1965, la création progressive d'une union monétaire des Six, il affirme: «Une union monétaire, plus qu'une construction réalisable par décret, doit reposer sur un processus évolutif complexe».<sup>24</sup> Les travaux entamés par sa direction générale reposent sur cette idée de progressivité et de refus de réformes institutionnelles brutales.<sup>25</sup> La monnaie unique en particulier est refusée car ce qui compte est le transfert de la souveraineté monétaire à l'échelle des Six,<sup>26</sup> qui peut se faire sans une unification des symboles politiques les plus forts.

La priorité reste la convergence progressive des décideurs nationaux des Six entre eux et avec les institutions communautaires, dans le cadre des comités de hauts fonctionnaires coordonnés par les services de Marjolin (la DG II chargée des affaires économiques et financières). La démarche est clairement néo-fonctionnaliste pour trois raisons. Tout d'abord, la cible est élitiste et

21. AMINEFI (Archives du ministère français des Finances), B 17.687, Téléx Boegner du 15 avril 1964.

22. AFJM (Archives de la Fondation Jean Monnet à Lausanne), ARM 23/3, Avis du Comité monétaire sur les consultations préalables au changement de parité, 14 décembre 1964, transmis par le Secrétariat Exécutif le 22 janvier 1965.

23. AHUE, collection de discours de Robert Marjolin, discours devant le Parlement Européen le 19 janvier 1965, pp.34-35.

24. AFJM, ARM 32/1, «Monnaie, intégration et CEE», note de Frédéric Boyer de la Giroday (DG II B1), 9 janvier 1965, annotations manuscrites de Robert Marjolin à la fin du document.

25. Ibid., note de Frédéric Boyer de la Giroday (DG II B1), 9 janvier 1965.

26. Ibid., note de Frédéric Boyer de la Giroday (DG II B1), 9 janvier 1965, point 11.

technocratique. Ce sont les hauts-fonctionnaires qui sont visés plus que les hommes politiques ou la population. Ensuite, le vecteur du transfert de souveraineté est un domaine technique en évitant le plus possible les domaines politiques à forte valeur symbolique. La méthode est très prudente. La convergence progressive des esprits des décideurs permettra insensiblement de parvenir à une communautarisation des politiques économiques et monétaires nationales. Enfin, si la méthode est prudente, les ambitions pour l'Europe restent très fortes: un projet aussi abouti ne peut se développer que dans une communauté restreinte. Le projet de programmation européenne de Marjolin est donc inséparable du régionalisme économique européen et fondamentalement différent des démarches universalistes, qui considéraient les efforts d'unité européenne comme une simple étape vers une régulation mondiale. Marjolin avait d'ailleurs déjà défendu à l'OECE un projet de coordination étroite des politiques économiques sans succès,<sup>27</sup> ce qui montre la permanence de ses ambitions pour l'Europe.

Pendant cette démarche néo-fonctionnaliste consensuelle se heurte aux tensions croissantes de la période et notamment au projet fédéraliste développé au sein même de la Commission européenne par le président Walter Hallstein.

### Les ambitions fédéralistes d'Hallstein (fin 1964-début 1965)

Le président allemand de la Commission européenne développe des projets de nature fédéraliste pour l'Europe depuis l'après-guerre. Il est nourri de l'exemple de la structure fédérale de la RFA,<sup>28</sup> et des réflexions de nature fédéraliste largement développées dans les réseaux transnationaux chrétiens-démocrates auxquels il participe.<sup>29</sup> Il développe cette ambition fédéraliste depuis un certain nombre d'années mais il commence à la mettre en œuvre par une méthode plus ambitieuse à partir du projet de l'Initiative 1964 en raison d'un contexte à la fois menaçant et stimulant.

Professeur de droit, Hallstein a développé ses réflexions théoriques sur l'intégration européenne dans de nombreux articles mais aussi dans des déclarations au sein du collège des commissaires. Peu après le premier rejet de la candidature britannique par exemple, Hallstein affirme la nécessité de relancer la CEE par l'intégration économique non pas pour elle même mais parce que: «L'union économique rend en quelque sorte inévitable un progrès vers l'union

27. G. BOSSUAT, *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, CHEFF, Paris, t.II, p.643.

28. M. SCHÖNWALD, op.cit., pp.159-160.

29. W. KAISER, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge UP, Cambridge, 2007, p. 321.



politique».<sup>30</sup> Ainsi, Hallstein développe des projets très ambitieux, de nature fédéraliste, mais reste prudent dans la méthode. Il adopte la logique néo-fonctionnaliste: l'intégration économique mènera naturellement à l'intégration politique par l'effet de spill-over, c'est-à-dire le transfert progressif à l'échelle européenne, par effet de contagion, d'un nombre croissant de dossiers économiques, et *in fine* politiques.

À partir de 1964, Hallstein estime nécessaire d'être plus offensif comme en témoigne l'introduction du document «Initiative 1964» du 30 septembre 1964,<sup>31</sup> issu du président Hallstein lui-même.<sup>32</sup> Ce document est public et a été transmis aux États-membres comme un mémorandum annonçant le plan de travail de la Commission pour les mois à venir.

L'introduction du document expose clairement la doctrine de Walter Hallstein dès le point 1:

«Les Communautés "économiques" [...] constituent déjà un début de réalisation et pas seulement une préparation de l'"union politique". [...] Nul ne peut mettre en doute le fait que le chemin vers la fédération européenne passe par les Communautés existantes».

Au point 2, il est précisé que l'union politique doit passer par «l'amélioration de la structure institutionnelle», c'est-à-dire la fusion des Exécutifs et des Communautés, mais aussi et surtout le renforcement du Parlement européen. Dans ce domaine, il faudra notamment se prononcer sur des projets évoqués depuis longtemps comme l'élection des députés européens au suffrage universel, la participation à la procédure législative, «et surtout la procédure budgétaire de la Communauté». Il semble qu'Hallstein ne veuille pas se contenter du programme fixé par les États à l'occasion de la fusion des Exécutifs, qui se limite pour l'essentiel à une opération de rationalisation administrative plus que de renforcement des institutions de la CEE.

On retrouve dans l'introduction du mémorandum «Initiative 1964» de nombreuses propositions qui annoncent celles de la Commission en mars 1965. La grande différence tient dans la prudence de la méthode:

«La Commission a donc appuyé de son mieux toutes les initiatives justifiées pour progresser vers l' « union politique. [...] Tout en agissant avec énergie, elle n'en a

30. AHUE, procès-verbaux de la Commission, 1963, 223<sup>e</sup> session, procès-verbal spécial, 26 mars 1963, Point 3<sup>e</sup>: présentation du discours de Hallstein à l'Assemblée parlementaire européenne sur la candidature britannique. Il a développé cette idée dans un article célèbre: W. HALLSTEIN, *Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung*, in: F.W. MEYER, F. GREISS (éd.), *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur: Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Duncker & Humblot, Berlin, 1961, pp.267-278.

31. AHUE, procès-verbaux de la Commission, 1964, 287<sup>e</sup> session, procès-verbal spécial, 30 septembre 1964, doc. Initiative 1964 COM(64)400.

32. AHUE, procès-verbaux de la Commission, 1964, 286<sup>e</sup> session, procès-verbal spécial, 23 septembre 1964, point 6<sup>e</sup>.: le document «Initiative 1964» est issu de la présidence de la Commission. La forte implication personnelle d'Hallstein est confirmée par des indiscretions britanniques: PRO (Public Record Office à Londres), T 312/1890/24, Lettre de la délégation britannique auprès des Communautés européennes, N.J. Barrington, du 11 décembre 1964, à R.S. Symons (Treasury).



pas moins souligné avec insistance l'absence de logique qu'il y aurait à ériger en préalable certaines exigences pour toute nouvelle progression dans l'intégration économique. Toute tactique de "préalable" est mauvaise».

Cette formule désigne clairement la volonté de la Commission de ne pas poser de conditions en matière politique pour faire avancer l'intégration économique. Cette tactique offensive de «préalable» aurait pu être utilisée pour obliger les États-membres intéressés par l'intégration économique à faire des concessions politiques. La Commission s'y refuse ce qui peut apparaître prudent mais poser cette alternative, même pour la refuser, marque cependant un tournant: la Commission semble considérer la tactique du «préalable» politique comme inopportune mais pas impensable, d'autant plus qu'elle est pratiquée couramment entre les États-membres depuis 1962.

Le contexte de la fin de 1964 et du début de 1965 explique la radicalisation progressive des ambitions du président de la Commission européenne. La période est à la fois pleine d'opportunités et de menaces pour la Commission européenne.

Dans le domaine proprement économique tout d'abord, les succès obtenus le sont au prix de négociations toujours plus intenses et éprouvantes. La PAC en particulier cristallise les tensions. Pourtant si ces discussions suscitent de fortes oppositions, elles sont à l'origine de l'un des plus grands succès de la CEE avec la mise en place d'une véritable politique commune aux Six. L'ambivalence de la PAC, source de tensions et pilier de la dynamique communautaire, ressort nettement en 1965: un accord financier sur la PAC doit être conclu avant la premier juillet 1965 pour la compléter. La tentation est donc grande de faire pression sur ceux qui ont le plus grand intérêt à cette politique pour obtenir d'eux des concessions avant que la PAC ne soit définitivement mise sur les rails.<sup>33</sup> C'est le calcul qui est envisagé par Karl-Heinz Narjes, chef de cabinet d'Hallstein, dans une note à ce dernier du 2 mars 1965.<sup>34</sup> Dans un entretien avec Maurice Couve de Murville, il a clairement fait valoir que le succès de la négociation financière dépendait de concessions françaises en terme de renforcement des institutions communautaires.<sup>35</sup> Il fait suivre cette remarque de considérations rassurantes sur les possibilités d'accord dans ce domaine.<sup>36</sup> Peut-être les informations régulières en provenance de l'*Auswärtiges Amt* dont bénéficiait Hallstein entretenaient-elles un certain optimisme au cabinet du président de la Commission.<sup>37</sup> Le contexte général semble également favorable à une pression sur la France en raison de la perspective de l'élection présidentielle de la fin 1965 qui pourrait limiter la marge de manœuvre de Charles de Gaulle.

33. W. LOTH, *Hallstein and de Gaulle: the Disastrous Confrontation*, in: W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS, *Walter Hallstein. The Forgotten European?*, St Martin's Press, Londres, 1998, p.141.

34. AHUE, Papiers Hallstein, 1119, note de Narjes à Hallstein, 2 mars 1965.

35. Ibid.

36. Ibid.

37. AHUE, Papiers Hallstein, 1186, télégramme de l'*Auswärtiges Amt* depuis l'ambassade allemande aux Pays-Bas, signé Berger, 5 avril 1965, «de Gaulles' Europäische Politik».

Dans le domaine politico-institutionnel ensuite, les négociations sur le traité de fusion (finalement signé le 8 avril 1965) ont montré que cinq des six États-membres, étaient très hostiles à la délégation de nouvelles compétences aux institutions européennes.<sup>38</sup> De même les projets d'Europe politique lancés en 1964 notamment par l'Allemagne démontrent que la France n'est pas le seul pays à vouloir développer la coopération politique européenne en dehors de la CEE.<sup>39</sup> Les projets d'Europe politique et les réalisations en matière de fusion des Exécutifs témoignent tout à la fois du dynamisme de la coopération européenne et du risque de marginalisation de la Commission européenne dans ce processus. Cette inquiétude se perçoit dans de nombreux discours d'Hallstein de la fin 1964 qui affirment la nécessité de voir la défense, la culture et la politique étrangère devenir des compétences des institutions communautaires,<sup>40</sup> alors que de nombreux projets d'Europe politique prévoyait d'attribuer ces compétences à de nouvelles institutions intergouvernementales distinctes de la Commission. Cela se perçoit également dans la volonté d'Hallstein de relancer des dossiers institutionnels anciens comme l'élection du Parlement européen au suffrage universel ou l'autonomie budgétaire de la Communauté, que la Commission avait déjà essayé de promouvoir à plusieurs reprises depuis la première candidature britannique.<sup>41</sup>

En terme de dynamique politique, le fort investissement des États-membres dans la construction européenne n'est plus forcément un bon signe. Piers Ludlow a montré comment, au cours du premier semestre 1965, chacun des trois grands pays, France, RFA et Italie, a cherché à promouvoir ses intérêts nationaux de manière parfois très offensive.<sup>42</sup> Face à ce retour en force de logiques intergouvernementales, la Commission se doit de réagir pour Hallstein comme le montrent ses discours du début de 1965. Dans un discours prononcé le 25 mars 1965 à Londres, Hallstein, contrairement à ses discours précédents plus prudents sur ce point, centre sa démonstration sur l'institution qu'il préside.<sup>43</sup> Le discours est intitulé : «La Commission, nouvel élément dans la vie internationale». Il s'y livre à

38. P. LUDLOW, *The European Community and the Crisis* ..., op.cit., p.46.

39. Carine Germond souligne que la RFA était hostile à tout accroissement des prérogatives de la Commission européenne à cette date. C. GERMOND, *Le couple France-Allemagne et la «crise de la Chaise vide»*, in: K. RÜCKER, L. WARLOUZET (éd.), *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2006, p.83.

40. AHUE, collection des discours de Walter Hallstein, discours prononcé devant le centre universitaire d'étude des Communautés européennes le 19 novembre 1964, «La Communauté européenne, nouvel ordre juridique», p.10; discours prononcé devant le Royal Institute of International Affairs (Londres) le 4 décembre 1964, «Quelques-uns de nos "faux problèmes"», p.12.

41. P. LUDLOW, *A Supranational Icarus? Hallstein, the early Commission and the search for an independent role*, in: A. VARSORI (éd.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration, 1957-1972*, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2006, p.48.

42. P. LUDLOW, *The European Community and the Crisis* ..., op.cit., p.68.

43. AHUE, collection de discours Walter Hallstein, discours du 25 mars 1965 prononcé devant le British Institute of International and Comparative Law, «La Commission, nouvel élément dans la vie internationale».

un plaidoyer en faveur de la Commission européenne, dont le rôle est fondamental pas seulement pour des raisons institutionnelles mais aussi pour des raisons «psychologiques»: les longues consultations menées par la Commission

«permettent aussi aux personnes consultées d'apprendre à connaître et à comprendre les problèmes du voisin. Elles aboutissent à une intégration "psychologique", qui est au moins aussi importante que l'intégration des systèmes juridiques».

La Commission paraît ainsi être à la source de l'éclosion d'une véritable conscience européenne.

Cette promotion de la Commission paraît justifiée par un renforcement progressif, et semble-t-il irrépressible, des compétences communautaires. Le 19 février 1965 à Kiel, Hallstein avait souligné l'importance de la naissance d'un véritable droit communautaire, différent d'un simple droit international.<sup>44</sup> En effet les règlements pris par le Conseil sur proposition de la Commission sont directement applicables par les États-membres, sans transposition parlementaire, à la différence des autres décisions internationales. De plus, cet ordre juridique communautaire a été considérablement renforcé en 1963 et 1964 par les arrêts Van Gend & Loos (5 février 1963) et Costa/Enel (15 juillet 1964) qui établirent respectivement l'effet direct du droit communautaire et sa suprématie sur le droit national.<sup>45</sup> Professeur de droit, Hallstein est particulièrement conscient de la réussite de l'intégration juridique communautaire, exemple du succès de la dynamique néo-fonctionnaliste.<sup>46</sup> Enfin en terme de relations extérieures, c'est justement à partir de la fin 1964 et du début de 1965 que la Commission acquiert un mandat du Conseil pour représenter les Six dans la négociation du Kennedy Round.<sup>47</sup>

Fort du succès de la dynamique néo-fonctionnaliste et face à ce contexte à la fois stimulant et menaçant, Hallstein passe à l'offensive fédéraliste en mars 1965.

44. AHUE, collection de discours Walter Hallstein, discours prononcé à l'Institut d'économie mondiale de l'Université de Kiel le 19 février 1965, «Les véritables problèmes de l'intégration européenne».

45. J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in: *The Yale Law Journal*, 100(1991), pp.2413-2414.

46. A. VAUCHEZ, *Judge-made law. Aux origines du "modèle" politique communautaire (retour sur Van Gend & Loos et Costa c. ENEL)*, in: O. COSTA, P. MAGNETTE, *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007, pp.158-160. Plus généralement, voir: A.-M. BURLEY, W. MATTIL, *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, in: *International Organization*, 1(1993), pp.41-76.

47. L. COPPOLARO, *The Empty Chair Crisis and the Kennedy Round of GATT Negotiations (1962-1967)*, in: J.-M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND (éd.), op.cit., p.224.

## Les propositions du 24 mars 1965

Le 24 mars 1965, Walter Hallstein présente devant le Parlement européen ses célèbres propositions pour résoudre le problème du financement de la PAC, qui furent transmises au Conseil seulement une semaine plus tard, le 31 mars 1965. Ce triptyque repose sur trois éléments imbriqués. Tout d'abord, le financement de la PAC devra être garanti par la création de «ressources propres» à la Communauté provenant des droits prélevés sur les produits agricoles et industriels à la l'entrée de la CEE. Comme ces ressources devraient rapidement dépasser les seuls besoins de la PAC, la Commission devrait en disposer seule pour développer les autres politiques communautaires. Fort logiquement, ce pouvoir supplémentaire accordé à la Commission au détriment des parlements nationaux, dont le vote du budget est l'une des principales prérogatives, devrait faire l'objet d'un contrôle. Le pouvoir du Parlement européen en matière budgétaire devrait alors être considérablement renforcé. Il acquerrait un pouvoir d'amendement qui lui permettrait d'adopter le budget amendé à la majorité simple si la Commission et seulement deux États-membres l'acceptent. Le Conseil perdrait donc son monopole et même sa prééminence en matière budgétaire.

Les célèbres propositions de la Commission de mars 1965 reprennent les ambitions de l'introduction du mémorandum «Initiative 1964» en les concrétisant, et en mettant à exécution la menace de subordonner l'intégration économique à l'intégration politique. Le plan d'Hallstein vise en effet clairement à obliger la France à des concessions de nature politique pour obtenir des satisfactions économiques.

Ces propositions marquent le passage d'Hallstein à une offensive fédéraliste. Certes, Jonathan White a souligné combien le plan d'Hallstein devait à la logique néo-fonctionnaliste.<sup>48</sup> Le plan du président de la Commission repose effectivement sur le passage de l'intégration économique – la PAC – à l'intégration politique – l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen – par le biais d'une question technique, le financement et le pouvoir budgétaire. Il matérialise donc clairement l'effet de spill-over à la base de la logique néo-fonctionnaliste. Pourtant, il est possible de souligner que ce plan marque moins l'apogée du néo-fonctionnalisme d'Hallstein que son passage à une stratégie fédéraliste affirmée. Cela se perçoit tant sur le plan des objectifs que de la méthode.

En termes d'objectifs tout d'abord, Hallstein cherche à transformer l'équilibre institutionnel de la CEE. Ses discours contenaient des références de plus en plus fréquentes au caractère «fédéral» des institutions communautaires, y compris le Conseil des ministres,<sup>49</sup> et au développement du droit communautaire. Surtout,

48. J.P.J. WHITE, op.cit., pp.111-131, notamment pp.116-117.

49. Dans son discours de Kiel, il affirme: «Le Conseil des ministres est un organe fédéral [...] les États membres [...] n'y représentent pas simplement leurs intérêts nationaux. Au contraire, ils parlent pour la Communauté dans son ensemble». AHUE, collection de discours Walter Hallstein, discours prononcé à l'Institut d'économie mondiale de l'Université de Kiel le 19 février 1965, «Les véritables problèmes de l'intégration européenne».

au-delà des discours, l'étude du plan du 24 mars 1965 dénote clairement des objectifs fédéralistes:<sup>50</sup> le Parlement européen devrait acquérir un véritable statut de représentant du peuple européen moyennant l'onction du suffrage universel et des pouvoirs supplémentaires. En retour la Commission européenne, soumise à la sanction de cette incarnation du peuple européen, constituerait un véritable gouvernement européen avec un pouvoir budgétaire propre. Dans la nouvelle procédure budgétaire proposée, la Commission deviendrait un arbitre entre le Parlement et le Conseil, ce dernier étant ainsi ravalé au rang de seconde chambre, comparable à un Sénat européen. Les incertitudes sur l'interprétation du Traité de Rome seraient ainsi définitivement levées et le caractère fédéral de la CEE serait clairement affirmé.

Si l'objectif est fédéral, la méthode l'est également. En effet, Hallstein veut obtenir le changement non pas par des transformations progressives, mais par un accord décisif au plus haut niveau, dicté par les circonstances (la négociation sur la PAC), et qui nécessitera une modification du Traité de Rome suivie d'une ratification parlementaire.<sup>51</sup> Bref, toutes les caractéristiques d'une initiative éminemment fédérale seraient réunies. Hallstein présente d'ailleurs son plan devant le Parlement européen, c'est-à-dire, dans son esprit aux représentants du peuple européen. De plus, une fois ce plan dévoilé, il refuse tout compromis. Il maintient l'intégralité de son plan jusqu'au matin du 1<sup>er</sup> juillet 1965.<sup>52</sup> Cette tactique montre clairement qu'Hallstein ne se considérait pas comme partie à une négociation classique de règlement communautaire, qui donne lieu à des adaptations par la Commission de sa proposition initiale en fonction des réactions du Conseil ou d'autres acteurs. Dans le cas des propositions du 24 mars 1965, la Commission n'est plus l'arbitre à la recherche d'un consensus, mais un acteur politique doté d'une légitimité supérieure aux autres qui indique la voie à suivre et qui initie un nouvel accord politique de relance de la dynamique européenne.

Entre la démarche progressive et néo-fonctionnaliste de Marjolin et l'ambitieux projet fédéraliste d'Hallstein, l'opposition est frontale au sein de la Commission européenne.

### **L'opposition de stratégie à partir de la fin 1964 jusqu'à la Chaise vide**

En 1964, Marjolin fixe son attention sur son projet de rapprochement des politiques économiques et monétaires des Six. Une note de janvier 1964 révèle qu'il semble hostile à toute initiative politique, car la situation semble toujours bloquée du fait que de Gaulle campe sur ses positions.<sup>53</sup> Pourtant, au même moment, Hallstein

50. Cela avait été déjà souligné par Wilfried Loth. Cf. W. LOTH, *Hallstein and de Gaulle ...*, op.cit., p.136.

51. P. GERBET, *La construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 1994, p.275.

52. P. BAJON, *La crise de la Chaise vide, 1965-66*, thèse en cours d'achèvement.

souhaite relancer la dynamique politique européenne pour les raisons évoquées ci-dessus qui le conduisirent au mémorandum «Initiative 1964». Or, des sources concordantes témoignent de la réticence de Marjolin envers «Initiative 1964». En juillet 1964, le cabinet d'Hallstein écrit ainsi à Franco Bobba, le directeur de la DG II, pour lui demander un plan de mise en commun des réserves des Six («einen Fonds für die Devisenreserven der Mitgliedstaaten») destiné à être inclus dans un plan d'ensemble («Gesamtpackage») <sup>54</sup> à l'origine de l'«Initiative 1964». Rien de tel n'est pourtant inclus dans ce mémorandum. Ce dernier ne contient, dans le domaine monétaire, que la répétition de passages entiers d'un mémorandum antérieur de la Commission – le programme d'action de 1962 – ainsi que l'assurance de la présentation, par la Commission, de propositions dans ce domaine. <sup>55</sup> Cette absence n'est pas étonnante, puisque Marjolin n'est guère enthousiasmé par l'idée d'un fonds de réserve. Sa stratégie se fonde sur la coordination interne des politiques économiques grâce à un processus progressif, plutôt que sur une construction institutionnelle spectaculaire (le fonds de réserve) marquant la solidarité des Six face à l'extérieur, idée qui intéressait beaucoup plus Hallstein. Les archives britanniques sont plus parlantes au sujet de la divergence de vues entre Marjolin et Hallstein. Selon la délégation britannique auprès des communautés européennes, Hallstein avait prévu un texte très ambitieux pour la partie monétaire de l'«Initiative 1964»; <sup>56</sup> Marjolin l'a obligé à en diminuer radicalement le contenu car il souhaite rester prudent dans ce domaine. Hallstein revient sur la question en janvier 1965 et paraît déçu que Marjolin n'ait rien prévu en termes de fonds de réserve européen. <sup>57</sup>

De plus, Hallstein cherche à contraindre Marjolin à relancer le dossier monétaire au début de 1965 par une prise de position de la Commission dans le débat sur la réforme du système monétaire international, après la conférence de presse de Charles de Gaulle du 4 février 1965. <sup>58</sup> Les notes manuscrites prises par Émile Noël lors des séances de la Commission européenne du 17 février montrent clairement un débat entre Hallstein et Marjolin sur le SMI. <sup>59</sup> Hallstein estime important que la Commission «montre sa présence», alors que Marjolin répond simplement que la possibilité existe de consulter le Comité monétaire. Dans une lettre personnelle à Marjolin du 25 février, Jean Rey, le commissaire belge aux

53. AHUE, MK 26, «note rapide sur des conversations à Bruxelles dans la semaine du 6 janvier 1964», 10 janvier 1964.

54. AHUE, Papiers Hallstein, 1247, note de Meyer, cabinet Hallstein à Bobba, 24 juillet 1964.

55. AHUE, procès-verbal spécial de la 287<sup>e</sup> séance de la Commission du 30 septembre 1964, annexe, folio 331, doc. «Initiative 1964», communication de la Commission au Conseil.

56. PRO, T 312/1890/24, Lettre de la délégation britannique auprès des communautés européennes, N.J.Barrington, le 11 décembre 1964, à R.S. Symons (Treasury).

57. PRO, T 312/1890/30, Lettre de la délégation britannique auprès des communautés européennes, J.A. Robinson, le 19 janvier 1965, à R.S. Symons (Treasury).

58. Sur le contexte: R. SOLOMON, *Le Système monétaire international*, Economica, Paris, 1979 [1976], pp.45-50.

59. AHUE, EN 779, notes manuscrites d'Émile Noël sur la 306<sup>e</sup> réunion de la Commission européenne du 17 février 1965.

relations extérieures, relance lui aussi le commissaire français pour qu'il prenne une position audacieuse au Parlement européen sur la nécessité d'une politique communautaire relative aux problèmes du SMI.<sup>60</sup> Or Marjolin ne prononce qu'un discours assez modéré sur cette question,<sup>61</sup> craignant sans doute de compromettre le consensus nécessaire à l'application de sa politique par une prise de position dans un dossier aussi controversé.

Rey compte parmi ceux qui avaient soutenu la volonté d'Hallstein de relancer l'offensive dans le dossier de l'Europe politique et ce, dès le mois de juin 1964.<sup>62</sup> C'est aussi un commissaire qui s'est plaint du rôle trop important joué par Marjolin dans la Commission européenne en 1961.<sup>63</sup> Il est soutenu dans sa démarche par son collègue Hans von der Groeben, commissaire à la concurrence.<sup>64</sup> En outre les conflits doctrinaux entre la DG II de Marjolin et la DG IV de von der Groeben sur la politique de la concurrence et la programmation européenne depuis 1962 n'ont pas contribué à rapprocher les deux hommes.<sup>65</sup> Or, von der Groeben est un autre grand partisan d'une offensive politique de la Commission européenne en 1965. Selon les notes manuscrites prises lors d'une réunion du 28 janvier 1965 sur les propositions agricoles que la Commission européenne doit préparer, von der Groeben s'oppose à Sicco Mansholt.<sup>66</sup> Ce dernier prévoit de n'agir que sur les prélèvements agricoles alors que von der Groeben pense utiliser aussi les droits de douanes, formule qui a été finalement adoptée par Hallstein. Mansholt n'y est pas hostile par principe mais hésite pour des raisons tactiques. Marjolin est sur la même ligne. Il estime politiquement imprudent de réclamer tant de réformes en une seule fois<sup>67</sup> et exprime ses réticences à Mansholt.<sup>68</sup> C'est le chef de cabinet de von der Groeben, Ernst Albrecht,<sup>69</sup> qui apparaît particulièrement offensif dans les réunions entre commissaires européens sur ce thème, en raison des fréquentes absences de

60. AFJM, ARM32/1/24/ Lettre de Rey à Marjolin, 25 février 1965.

61. AHUE, collection de discours de Robert Marjolin, discours devant le Parlement Européen le 23 février 1965.

62. AHUE, Papiers Hallstein, note de Rey pour Hallstein, 5 juin 1964.

63. Y. CONRAD, *Evolution de l'organisation administrative de la Commission et de la question du siège. Un long chemin vers la fusion des exécutifs (1960-67)*, in: A. VARSORI (éd.), *Inside the European Community ...*, op.cit., pp.84-85.

64. Ibid., p.85.

65. Un exemple parmi d'autres, les discussions sur la communication du 25 juillet 1963 annonçant les projets de Marjolin: AHUE, procès-verbaux des 236<sup>e</sup> et 237<sup>e</sup> session de la Commission des 17 et 24-25 juillet 1963, respectivement points 16 et 37. Voir la thèse de doctorat de l'auteur.

66. AFJM, ARM 21/1/10, Note JF, 28 janvier 1965. JF désigne sans doute Jean Flory, chef de cabinet de Marjolin.

67. AFJM, ARM 21/1/15, note de Marjolin sur le financement de la PAC, 22 février 1965.

68. AFJM, ARM 25/1/24, déjeuner avec Mansholt, 18 février 1965.

69. Sur l'importance d'Ernst Albrecht et ses liens avec Hans von der Groeben: K. SEIDEL, *Establishing an Economic Constitution for Europe: DG IV and the Origins of a Supranational Competition Policy*, in: M. RASMUSSEN, B. LEUCHT, W. KAISER (éd.), *European Integration 1945-1972: Supranational and Transnational Perspectives*, à paraître en 2008.



son commissaire pour raisons de santé.<sup>70</sup> Il défend les propositions de son commissaire face aux réticences de Marjolin,<sup>71</sup> s'appuyant sur des documents relatifs aux ressources propres et préparés par la DG IV elle-même.<sup>72</sup> Le rôle d'Albrecht dans la radicalisation de la position d'Hallstein est d'ailleurs attesté par de nombreux témoignages français.<sup>73</sup> De manière surprenante, ce n'est donc pas Mansholt qui paraît être la figure dominante dans cette discussion sur les propositions de règlement agricoles, mais un groupe d'Allemands chargé de la politique de la concurrence, proches du président de la Commission.

Au début du mois de mars 1965, le commissaire français semble isolé au sein de la Commission face à ses collègues sensibles au «prestige politique» de la proposition Hallstein.<sup>74</sup> Le futur discours d'Hallstein au Parlement européen est discuté à la Commission européenne lors des séances des 22 et 31 mars 1965. Le procès-verbal officiel témoigne de très longues discussions et du vote négatif de Marjolin et de Henri Rochereau.<sup>75</sup> Leur attitude est généralement expliquée par leur seule nationalité française. Le compte-rendu manuscrit de Noël est plus éloquent sur cette opposition.<sup>76</sup> Rochereau n'intervient pratiquement pas dans un débat qui oppose en fait Marjolin et Hallstein. Le premier conseille d'être prudent et d'émettre une proposition qui ne demande pas l'accroissement du pouvoir du Parlement. Le second estime au contraire qu'il faut profiter de la fenêtre ouverte par la négociation agricole. Voici comment s'exprime là-dessus Noël dans ses notes schématiques: «Si on laisse passer cette occasion > calendes grecques!». L'opportunité pourrait donc ne pas se représenter. Cette source témoigne elle aussi de la radicalisation d'Hallstein, qui refuse toute atténuation des propositions de la Commission lors de la réunion du 23 juin 1965 et estime, encore le 29 juin 1965, que «le moment du package deal n'est pas venu».<sup>77</sup> Il surestime sans doute le soutien qu'il pouvait obtenir des États-membres et notamment du gouvernement allemand.<sup>78</sup>

Une fois la crise déclenchée, Marjolin et son cabinet critiquent très durement l'attitude du président de la Commission en privé. Dans une note de Jean Flory, son

70. AHUE, EN 779, notes manuscrites d'Émile Noël sur la 307<sup>e</sup> réunion de la Commission, 24 février 1965. Jusqu'en mai 1965, von der Groeben est fréquemment absent. Il est remplacé par Albrecht lors des réunions de la Commission.

71. AFJM, ARM 21/1/20, notes manuscrites sur une réunion du 25 février 1965.

72. AFJM, ARM 21/1/29, Avant-projet: «Propositions concernant les ressources propres en vertu de l'art 201», DG IV, direction des problèmes fiscaux, doc. 1279/IV/65; ARM 21/2/1, Note DG IV, direction des problèmes fiscaux, «Les finances de la Communauté économique européenne à partir de 1967», 23 avril 1965.

73. Archives orales de la Fondation Charles de Gaulle, Jean-Pierre Brunet, entretien du 13 février 1991; Archives orales du CHEFF, Armand Saclé, cassette 11, entretien du 12 mai 1992.

74. AFJM, ARM 21/1/22, note de Jean Flory du 9 mars 1965.

75. AHUE, procès-verbal spécial de la 312<sup>e</sup> session de la Commission du 31 mars 1965, point 4, p.14.

76. AHUE, EN 780, notes manuscrites d'Émile Noël sur la 311<sup>e</sup> session de la Commission européenne du 22 mars 1965.

77. AFJM, ARM 21/1/16 et 17, notes manuscrites sur les réunions de la Commission des 23 juin 1965 et 29 juin 1965.

78. W. LOTH, *Hallstein and de Gaulle* ..., op.cit., p.147.

chef de cabinet, Marjolin souligne certains passages d'un document de la Commission qui insistent sur le caractère non communautaire de la démarche d'Hallstein.<sup>79</sup> Au lieu de régler chaque dossier séparément, le président les a liés entre-eux pour entrer dans une logique de *package-deal* qui s'apparente aux marchandages intergouvernementaux plus qu'à une démarche communautaire.

## Conclusion

Le recours à la science politique permet de bien distinguer les deux projets européens qui s'affrontaient au sein de la Commission. Celui de Marjolin reposait sur une démarche néo-fonctionnaliste prudente, technocratique et économique. Elle s'explique par sa volonté de continuer à suivre la stratégie qui semblait avoir si bien réussi dans le domaine des affaires économiques et financières en 1964. Le projet d'Hallstein, élaboré en coopération avec son cabinet et celui de von der Groeben, préconisait au contraire une rupture politique. Un nouvel accord institutionnel de nature fédérale était nécessaire pour relancer l'union politique et enterrer définitivement les projets concurrents en la matière, notamment ceux du gouvernement allemand. Il fallait impérativement profiter de la fenêtre d'opportunité que donnait la négociation de la PAC pour agir. L'opposition entre les deux projets était issue d'une stratégie de progression vers l'unité européenne différente. Elle résultait peut-être également du décalage de perception entre le juriste chrétien-démocrate allemand et le planificateur socialiste français.

La crise de la Chaise vide n'est toutefois pas due à l'affrontement de ces deux projets au sein de la Commission, car il faut tenir compte de l'intensité très forte des affrontements entre les six États-membres,<sup>80</sup> sans réduire la crise de la Chaise vide à un échec de la seule Commission. Cependant l'étude de cette opposition permet de souligner l'originalité et la force des deux visions d'Hallstein et de Marjolin, et donc leur indépendance par rapport à leurs gouvernements respectifs.

Cette opposition démontre également la rupture provoquée par l'offensive d'Hallstein par rapport à la prudence de la dynamique néo-fonctionnaliste antérieure, et donc la faiblesse de la Commission, divisée sur la stratégie à suivre. Les stratégies fédéralistes et néo-fonctionnalistes en pâtirent. D'un côté, l'échec de Marjolin se reflète dans la remise en cause du néo-fonctionnalisme originel par ses promoteurs,<sup>81</sup> même si certaines des dynamiques d'eupéanisation des décideurs européens en matière économique et monétaire ont pu faciliter la relance des

79. AFJM, ARM 21/3/17, note de Jean Flory du 13 juillet 1965.

80. P. LUDLOW, *De-Commissioning the Empty Chair Crisis: the Community Institutions and the Crisis of 1965-66*, in: J.-M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND (éd.), op.cit., pp.79-96, notamment pp.79-80.

81. E.B. HAAS, *The obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies working paper, Berkeley, 1975.

années 1980-1990,<sup>82</sup> période qui a d'ailleurs vu une réévaluation de certains apports du néo-fonctionnalisme.<sup>83</sup> D'un autre côté, l'échec du fédéralisme a généralement été attribué aux ambitions excessives d'Hallstein, et la renaissance de cette dynamique dans les années 1990 se combine toujours difficilement avec les logiques de nature plus technique et fonctionnelle.<sup>84</sup>

Ce processus d'emballement fédéral d'une dynamique européenne essentiellement néo-fonctionnaliste a déjà eu lieu quinze ans auparavant. En 1950-51, la démarche néo-fonctionnaliste de Jean Monnet a permis de mettre en place une organisation économique, la CECA. En dépit de son caractère technique et même technocratique, cette dernière représentait un grand succès en termes d'intégration européenne, car elle a permis la mise en place d'institutions supranationales et d'un droit communautaire propre. Les mouvements fédéralistes, déçus par la CECA, ont ensuite repris l'ascendant sur les néo-fonctionnalistes et ont relancé la dynamique politico-institutionnelle qui a débouché sur la CED et la CPE. La crise du 30 août 1954, comme celle déclenchée le 1<sup>er</sup> juillet 1965, ont mis fin à ces deux emballements fédéralistes, mais aussi à la dynamique néo-fonctionnaliste qui la précédait. Associer une logique néo-fonctionnaliste technocratique et une ambition fédéraliste démocratique reste toujours difficile aujourd'hui comme le démontrent le rejet du Traité constitutionnel européen en 2005 et les voies d'une relance plus modeste discutées à l'issue de cet échec.

82. Notamment sur les liens entre le président de la Commission Jacques Delors et les gouverneurs des banques centrales dans le processus qui a conduit au Traité de Maastricht.

83. Par exemple, Wayne Sandholz et Alec Stone Sweet se réfèrent explicitement à Ernst Haas. Cf. W. SANDHOLZ, A.S. SWEET (éd.), *European Integration and supranational Governance*, Oxford UP, Oxford, 1998, pp.5-6.

84. M. FORSYTH, *The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches*, in: J. HESSE et V. WRIGHT (éd.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford UP, Oxford, 1996. Murray Forsyth évoque le cas du Traité de Maastricht.

# European integration: a meeting ground for history and political science?

## A historian responds to Andrew Moravcsik

Melissa PINE

European integration has been a fertile subject for research by both historians and political scientists.<sup>1</sup> These different disciplines bring different tools to studying the past, focus on different aspects and find and proclaim different ‘truths’ – or perhaps the impossibility of so doing – as a result. Yet how should we frame and practice our research? Social scientists have been at the forefront of answering this question explicitly and of focusing on methods and practices drawn from the ‘hard’ sciences. As John Lewis Gaddis has recently noted, historians have been less concerned – indeed have positively recoiled from – making the methods that underlie writing history more apparent.<sup>2</sup> In the study of European integration, partly as a result of this methodological disparity and the discursive gulf that results from it, there remain two distinct groups of scholars, researching the same people and events and often using the same resources, but producing widely (and sometimes wildly) differing scholarship.

This article, written by an historian, focuses on the work of Andrew Moravcsik, a prominent and often controversial political scientist.<sup>3</sup> It analyses the development of his theory of European integration through five of his publications. It then moves on to comment on his method of working and use of sources. The article concludes that Moravcsik’s very practice as a social scientist who begins with forming theory and then moves to test it empirically causes problems for historians who seek to engage with his work. His source use is also problematic from the perspective of the historian. However, the challenging and provocative nature of Moravcsik’s work ultimately forces us to be better historians.

### 1. Evolution of a theory

Over the course of his professional career, Moravcsik has produced a large corpus of work over a wide range of topics.<sup>4</sup> This section presents an overview of five articles in which he concentrates on European integration. This is not intended to

- 
1. Thanks to Anne Deighton, Anand Menon, Helen Parr and anonymous peer reviewers for their comments on this article.
  2. J.L. GADDIS, *The Landscape of History: How Historians Map the Past*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. xi.
  3. The author is an historian, recovering from two years of formal training in political science.
  4. For a full list of publications see Moravcsik’s webpage at <http://www.princeton.edu/~amoravcs/index.html>.