



Commission  
européenne



# LA COMMISSION EUROPÉENNE 1958-1972

HISTOIRE ET MÉMOIRES  
D'UNE INSTITUTION

Entreprise à la demande de la Commission européenne, cette étude est à la fois un travail d'histoire et de mémoire. Des historiens des six pays fondateurs ont exploité un nombre appréciable de fonds d'archives, notamment communautaires. Ils ont en outre bénéficié de 120 témoignages d'anciens fonctionnaires, qui sont autant d'acteurs et de témoins de ce que l'un d'entre eux a nommé «une invention de chaque jour». C'est sur ces bases qu'ils se sont essayés à un exercice difficile: écrire l'histoire de l'institution — de ses aspirations, de ses réussites et de ses déboires —, en privilégiant le point de vue interne à celle-ci et le recours au témoignage des acteurs afin d'en faire une histoire incarnée.

*Illustration de couverture:*

L'histoire est faite par des êtres de chair et de sang. Tandis qu'une génération est aux affaires, une autre naît et grandit.

Autour d'une table ronde, les membres du collège de la Commission de la Communauté économique européenne incarnent en 1964 une institution originale.

Autour d'une autre table ronde, des enfants d'une classe maternelle de l'École européenne de Bruxelles sont des acteurs en puissance de l'avenir. Les uns et les autres illustrent le perpétuel jeu de miroir entre le passé et le présent, et l'élaboration du rapport subtil qu'entretiennent l'histoire qui se fait et la mémoire qui, plus tard, en conservera les traces.

LA COMMISSION EUROPÉENNE 1958-1972  
Histoire et mémoires d'une institution

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

**Un numéro unique gratuit (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Le contenu du présent ouvrage, y compris les avis exprimés, n'engage que les auteurs et ne saurait être considéré comme constituant une prise de position officielle de la Commission européenne.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

*La Commission européenne 1958-1972 —  
Histoire et mémoires d'une institution (nouvelle édition)*

Dos relié	ISBN 978-92-79-33756-7	doi:10.2792/31667
Dos cartonné	ISBN 978-92-79-33771-0	doi:10.2792/32485
PDF	ISBN 978-92-79-35806-7	doi:10.2792/36205
EPUB	ISBN 978-92-79-36344-3	doi:10.2792/3631

Aussi disponible:

*La Commission européenne 1973-1986 —  
Histoire et mémoires d'une institution*

Dos relié	ISBN 978-92-79-28965-1	doi:10.2792/30860
Dos cartonné	ISBN 978-92-79-29024-4	doi:10.2792/31383
PDF	ISBN 978-92-79-32958-6	doi:10.2792/19269
EPUB	ISBN 978-92-79-36347-4	doi:10.2792/37004

*La Commission européenne 1958-1972 et 1973-1986 —  
Histoire et mémoires d'une institution*

Coffret comprenant  
les deux ouvrages    ISBN 978-92-79-35313-0    doi:10.2792/35633  
susmentionnés

Ces publications peuvent être achetées via EU Bookshop  
(<http://bookshop.europa.eu/histoire>).

© Union européenne, 2014

La reproduction du texte de cette publication est autorisée moyennant mention de la source. La réutilisation ou la reproduction des images ou des illustrations présentées dans cette publication sans l'autorisation préalable des titulaires de droits respectifs est expressément interdite.

*Printed in Belgium*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI TOTALEMENT SANS CHLORE (TCF)

# LA COMMISSION EUROPÉENNE 1958-1972

## HISTOIRE ET MÉMOIRES D'UNE INSTITUTION

Sous la direction de Michel Dumoulin,

en collaboration avec Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat, Éric Bussière,  
Julie Cailleau, Yves Conrad, Anaïs Legendre, Matthieu Lethé, Wilfried Loth,  
Jan van der Harst, Arthe Van Laer et Antonio Varsori

Préface de J. M. Barroso, président de la Commission européenne

*Ouvrage réalisé à l'initiative de la Commission européenne  
avec la participation et les témoignages d'anciens fonctionnaires européens*

Commission européenne

*L'arrivée à bon port de ce projet commun doit beaucoup à trois personnes  
qu'un agréable devoir commande de remercier chaleureusement:  
M<sup>mes</sup> Jacqueline Lastenouse et Natacha Wittorski ainsi que M. Olivier Bailly.*

Michel Dumoulin

# Préface



José Manuel Durão Barroso  
Président de la Commission européenne

Il y a cinquante ans, les six États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) décidaient d'étendre leur intégration à de nouveaux domaines. Forts d'un nouvel élan venu de Messine, ils signaient, à Rome, le 25 mars 1957, les traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Utilisant les bases encore récentes de la CECA, ils élevaient plus haut l'édifice fragile de la construction européenne et donnaient ainsi un nouvel élan à une Europe plus intégrée, plus ouverte et plus démocratique. Forts de leur conviction politique et de leur foi en un avenir de paix, les six États fondateurs décidaient alors de conclure les nouveaux traités pour une durée illimitée.

Ce faisant, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont donné naissance à l'institution que j'ai l'honneur de présider aujourd'hui. C'est, en effet, en 1957 que les États membres décident la naissance de la Commission de la Communauté économique européenne, qui deviendra, en 1967, intégrant la Haute Autorité de la CECA et la Commission CEEA, la Commission des Communautés européennes, que nous appelons aujourd'hui couramment «Commission européenne».

L'ouvrage que vous avez entre les mains retrace, cinquante ans après, les premiers pas de cette nouvelle institution, unique en son genre à une époque marquée par la guerre froide, le nationalisme des grandes puissances, les régimes autoritaires en Europe du «Sud», dont mon pays, et les guerres d'indépendance en Asie et en Afrique. Alors qu'un nouvel ordre mondial se mettait en place pour longtemps, un groupe d'hommes et de femmes prenait l'Histoire à contre-pied et s'engageait résolument dans une aventure humaine inédite et incertaine pour la majorité de ses contemporains. Aujourd'hui, cet

ouvrage et mon témoignage démontrent qu'ils ont été en fait les fondateurs d'un mouvement historique, de portée continentale qui — un demi-siècle plus tard — a permis l'édification d'une Union pacifique d'États démocratiques. Je souhaite que cet ouvrage leur rende l'hommage qu'ils méritent et fasse mieux connaître cette aventure humaine extraordinaire.

Beaucoup de livres et d'études ont déjà été écrits sur l'histoire de la Commission européenne. À n'en pas douter, celui-ci restera une référence. Il offre, en effet, une perspective originale sur cette institution en apportant le témoignage des acteurs de l'époque, ceux qui à la fin des années 50 ont fait le choix insensé d'œuvrer au quotidien pour la construction européenne.

Le projet de cet ouvrage, lancé en 2002 par David O'Sullivan, secrétaire général de la Commission à cette époque, vise à rassembler la mémoire collective de l'institution. Les premiers fonctionnaires de la Commission, arrivés entre 1957 et 1970, sont aujourd'hui à la retraite et beaucoup sont décédés. Avec eux, c'est une partie de l'histoire de la Commission qui se perd peu à peu, nous privant de témoignages précieux. Le choix éclairé d'une collecte de la mémoire de ces «anciens» est donc fait en 2002, afin d'écrire une histoire des premières années de l'institution. Le projet est alors confié à un consortium d'historiens européens de renom, que je remercie pour leur parfaite collaboration, et dont je veux saluer ici le travail rigoureux. Car, pendant près de trois ans, ces historiens belges, allemands, italiens, néerlandais et français, sous la coordination de Michel Dumoulin, professeur à l'université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve, en Belgique), ont mené des entretiens avec plus de 120 témoins qui ont contribué à la construction, lente mais déterminée, de la Commission européenne entre 1958 et 1972, veille du premier élargissement. Ces entretiens sont aujourd'hui accessibles aux chercheurs aux Archives historiques de l'Union européenne (gérées par l'Institut universitaire européen de Florence), car il est de notre devoir de sauvegarder et de transmettre cette mémoire.

À l'heure où l'on célèbre le cinquantième anniversaire des traités de Rome, il est très éclairant de replonger, à travers cet ouvrage, dans les débuts de l'aventure de la Commission. Au risque de me répéter, la lecture de ce livre permet de mieux comprendre à quel point l'avenir de cette nouvelle institution était incertain. Tout était à faire. L'ampleur de sa double mission — réaliser un «marché commun» dans une perspective politique et agir désormais en fonction du seul «intérêt communautaire» — a conduit les acteurs de cette époque à rechercher un profil nouveau, inconnu jusque-là. La conquête d'une identité et d'une légitimité n'aurait pas été possible sans l'imagination fertile des premiers membres du collège des commissaires, et sans la détermination farouche d'un grand nombre parmi ces premiers fonctionnaires, pétris d'un idéal nouveau, celui — toujours aussi présent — de l'intérêt général communautaire.



Les lecteurs trouveront ici un éclairage neuf sur mes prédécesseurs à la présidence de la Commission et sur ces premiers fonctionnaires, sur la rencontre de personnages marqués par leur époque, mais résolument tournés vers l'avenir. On trouvera aussi une analyse et des anecdotes sur l'élaboration des politiques communautaires, parfois à peine esquissées dans les traités.

Je découvre pour ma part avec intérêt — et une réelle curiosité — les vicissitudes des premiers collègues des commissaires et les batailles institutionnelles pour affirmer l'autorité de la nouvelle institution. Des longues nuits de négociations au Conseil de ministres en passant par la crise de la chaise vide, on voit se dessiner le visage d'un organe à la recherche de son statut, disposé à des concessions, mais intransigeant lorsqu'il s'agit de définir le cœur de ses compétences et l'intérêt de l'Europe. Ce recul historique est pour moi une mise en perspective précieuse et une source de réflexion particulièrement enrichissante.

De même, il est fascinant de découvrir, grâce aux témoignages et au travail des historiens, que le fonctionnement de la Commission européenne reste marqué par les mêmes mécanismes et les mêmes difficultés. Mes prédécesseurs se sont ainsi interrogés dès les premières années sur la mise en place de groupes de commissaires pour mieux faire fonctionner la collégialité. Ils se sont également heurtés à l'impératif de transparence, à la suite d'une fuite dans la presse dès la première réunion du collège. Ils ont aussi perçu la nécessité de coordonner les travaux du collège et des services, à travers un secrétaire exécutif, chef d'une administration de qualité.

Je voudrais, pour conclure, partager avec les lecteurs contemporains une réflexion tirée de mon expérience personnelle. Mon premier contact avec la Commission européenne remonte à 1978, quand — étudiant à Lisbonne — j'étais venu avec plusieurs enseignants demander un soutien pour une association d'études européennes. Pour moi, la Commission européenne, installée dans l'architecture moderne du Berlaymont, symbolisait la construction européenne à elle seule. Et plus encore pour nous, qui avions connu le Portugal avant l'avènement de la démocratie, cette institution représentait un espoir, une porte vers l'avenir, vers la liberté.

Je me réjouis de constater que la Commission reste, encore aujourd'hui, le symbole vivant, l'image même de l'Union européenne, dans tous les États membres, notamment dans ceux qui ont adhéré récemment mais aussi à travers le monde, de la Russie à la Chine en passant par le continent africain.

La constance de cette identification entre la Commission et le projet européen après cinquante ans s'explique, dans une large mesure, par le fait que la Commission apparaît comme l'institution typiquement communautaire, alliant

la responsabilité politique d'un exécutif, l'expertise administrative et la défense sans faille du projet européen. De par sa position, en contact avec tous les États membres (fondateurs ou nouveaux, riches ou moins développés, petits ou grands...), la Commission a vocation à trouver des compromis entre tous, vocation naturelle à joindre l'expertise technique à la compétence politique et, par son organisation, à défendre l'intérêt général pour renforcer le projet européen.

Le lien quasi charnel entre la Commission et l'intégration européenne tient aussi aux hommes et femmes qui y travaillent. Mon expérience — courte mais intense — à la tête de la Commission m'a permis d'apprécier le dévouement et les compétences de ces fonctionnaires. Leur contribution quotidienne est essentielle pour maintenir et développer encore le rôle indispensable de la Commission dans une union élargie.

La diversité des formations culturelles et idéologiques et l'accroissement du nombre de commissaires n'ont pas altéré la cohérence et la capacité de décision de la Commission. Cela est de plus en plus reconnu dans les études académiques les plus récentes sur le fonctionnement de la Commission. Je m'en réjouis et salue à cet égard l'esprit communautaire dont les membres du collège — soutenus par l'administration — font preuve dans un esprit de collégialité. Il est enthousiasmant et presque émouvant de constater que les valeurs portées par la Commission et le dévouement de ses membres et fonctionnaires sont restés aussi intacts qu'indispensables dans l'Union élargie.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant l'imperfection de nos institutions, et en travaillant à la modernisation de certains aspects du fonctionnement de la Commission, je veux défendre le rôle et la structure uniques de cette dernière contre les attaques populistes et simplificatrices. Car, ne nous y trompons pas, à travers la Commission c'est la construction européenne elle-même qui est visée.

C'est donc avec un grand plaisir et une réelle fierté que je souhaite un bon anniversaire aux traités de Rome. J'exprime ma conviction quant à l'importance accrue de la Commission européenne dans l'Europe élargie et sa capacité à prendre les initiatives nécessaires pour équiper les Européens face à la mondialisation.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, connected strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

# Table des matières

Préface .....	5
Une mémoire pour demain... .....	11
<i>Avant-propos de quelques anciens d'une institution qu'ils ont vue naître et grandir</i>	
«Une invention de chaque jour» .....	17
<i>Introduction de Michel Dumoulin, directeur et coordinateur du projet</i>	
<b>Première partie — L'institution et ses acteurs</b> .....	37
<b>Chapitre 1</b> — Les travaux du Comité intérimaire (avril 1957-janvier 1958) .....	39
<i>Michel Dumoulin</i>	
<b>Chapitre 2</b> — La Commission Hallstein (1958-1967) .....	53
<i>Wilfried Loth et Marie-Thérèse Bitsch</i>	
<b>Chapitre 3</b> — Walter Hallstein: un Européen déterminé .....	83
<i>Wilfried Loth</i>	
<b>Chapitre 4</b> — La crise de la chaise vide .....	95
<i>Wilfried Loth</i>	
<b>Chapitre 5</b> — Jean Rey: un Européen «de cœur» à l'«optimisme modéré» .....	115
<i>Yves Conrad</i>	
<b>Chapitre 6</b> — Le développement de la Commission unique (1967-1972) .....	131
<i>Marie-Thérèse Bitsch</i>	
<b>Chapitre 7</b> — Franco Maria Malfatti: une présidence écourtée .....	159
<i>Antonio Varsori</i>	
<b>Chapitre 8</b> — Sicco Mansholt: courage et conviction .....	171
<i>Jan van der Harst</i>	
<b>Chapitre 9</b> — Le collègue des commissaires: un nouveau type d'autorité publique .....	189
<i>Marie-Thérèse Bitsch, avec la collaboration d'Yves Conrad</i>	
<b>Chapitre 10</b> — Émile Noël: un grand serviteur de l'Europe communautaire .....	213
<i>Gérard Bossuat</i>	
<b>Chapitre 11</b> — L'administration .....	229
<i>Michel Dumoulin</i>	

Chapitre 12 — Comme des étrangers dans la ville? Les fonctionnaires européens à Bruxelles .....	251
<i>Michel Dumoulin, avec la collaboration d'Yves Conrad</i>	
Chapitre 13 — La question du siège .....	283
<i>Michel Dumoulin et Matthieu Lethé</i>	
<b>Deuxième partie — Les politiques</b> .....	297
Chapitre 14 — Un marché pas encore tout à fait commun .....	299
<i>Éric Bussière</i>	
Chapitre 15 — La concurrence .....	313
<i>Éric Bussière</i>	
Chapitre 16 — La politique agricole commune: un terrain d'action prioritaire .....	329
<i>Jan van der Harst</i>	
Chapitre 17 — Le rôle de la Commission dans les relations extérieures .....	351
<i>Gérard Bossuat et Anaïs Legendre</i>	
Chapitre 18 — Des «pays et territoires d'outre-mer» à l'aide au développement ....	391
<i>Michel Dumoulin, au nom du consortium</i>	
Chapitre 19 — Les tentatives d'une politique économique et monétaire .....	405
<i>Éric Bussière</i>	
Chapitre 20 — La politique régionale européenne: prémices d'une solidarité .....	425
<i>Antonio Varsori</i>	
Chapitre 21 — Aux origines d'une Europe sociale .....	441
<i>Antonio Varsori</i>	
Chapitre 22 — Les transports: «bastion des nationalismes» .....	457
<i>Michel Dumoulin</i>	
Chapitre 23 — L'improbable politique industrielle .....	471
<i>Éric Bussière</i>	
Chapitre 24 — Énergies: des synergies à la fusion .....	487
<i>Julie Cailleau</i>	
Chapitre 25 — Recherche et technologie ou la «sextuple tutelle» des États sur «la Commission, éternelle mineure» .....	507
<i>Éric Bussière et Arthe Van Laer</i>	
Chapitre 26 — Quelle politique de l'information? .....	523
<i>Michel Dumoulin</i>	
Chapitre 27 — Élargissement: la Commission en quête d'un rôle propre .....	549
<i>Jan van der Harst</i>	
<b>Annexes</b> .....	575
Chronologie .....	577
Organigrammes de la Commission (1964, 1968, 1972) .....	583
<b>Sources et bibliographie</b> .....	595
Sources .....	597
Orientation bibliographique .....	603
<b>Tables et index</b> .....	617
Tables des auteurs .....	619
Index des noms de personnes .....	621
Table des sigles et abréviations .....	633
Crédits .....	639

# Une mémoire pour demain...

*AVANT-PROPOS DE*  
QUELQUES ANCIENS D'UNE INSTITUTION  
QU'ILS ONT VUE NAÎTRE ET GRANDIR

L'initiative de la Commission européenne de collecter et de sauvegarder sa mémoire historique a été accueillie avec grand intérêt par les anciens acteurs et témoins — convaincus que la «mémoire de l'institution» est utile pour son avenir.

En livrant aux historiens leurs souvenirs et leurs témoignages, ces «anciens» de la maison ont permis d'approcher de l'intérieur le vécu, souvent méconnu, d'une institution au cœur de la vie communautaire et dont ils détiennent encore un vaste savoir sur les parcours, les expériences et sur l'esprit qui animait les hommes et les services.

En prélude aux travaux des historiens, ils se sont plu à brosser une toile de fond qui reflète leur vision des années fondatrices de l'audacieuse entreprise européenne, désormais consolidée par cinquante ans d'existence.

Si la construction européenne est une aventure inédite, si les institutions communautaires n'ont pas d'antécédents, la Commission européenne est certainement l'organe le plus insolite de cet ensemble que Jacques Delors a appelé un «objet politique non identifié». Dans l'histoire, il est rare de rencontrer des institutions dont les commencements ne reposent sur aucune tradition, sur aucune expérience et qui doivent inventer leur route au fur et à mesure qu'elles avancent. Les républiques, à leur naissance, étaient de celles-là mais elles succédaient très généralement à des royautes dont elles reprenaient les pouvoirs et les structures administratives, ayant à inventer essentiellement leurs relations avec les parlements et avec le peuple.

Au départ, la Commission ne pouvait se définir, s'identifier à un type politique clair. Les rédacteurs du traité de Rome, créant la Communauté économique européenne, avaient choisi d'être fonctionnalistes, c'est-à-dire de mettre en place un certain nombre de fonctions qu'ils ont confiées à l'une ou l'autre institution et, dans leur sagesse, se sont efforcés de n'en laisser aucune en déshérence ni abandonnée aux caprices du hasard, mais de les conférer à l'organe le plus apte à les remplir. Les tâches de l'Assemblée parlementaire, de la Cour de justice et du Comité économique et social allaient presque de soi, avec, toutefois, une portion congrue pour l'Assemblée parlementaire. Le problème était le Conseil qui, s'il ne travaillait pas avec un organe incarnant l'intérêt général communautaire, la Commission, conduirait nécessairement à un système intergouvernemental dont chacun savait les limites et les blocages, conséquences directes de la règle de l'unanimité, bien connues dans l'Organisation européenne de coopération économique (OECE).

La Haute Autorité de la CECA était, bien sûr, la réponse et a servi de prototype à la Commission. Circonscrite par des règles bien précises qui n'étaient possibles que dans un traité concernant un seul secteur, en l'occurrence le charbon et l'acier, son activité concernait déjà les trois fonctions majeures de la Commission européenne: monopole de l'initiative, point de départ de toute décision, mise en œuvre des politiques communautaires et contrôle du respect des décisions et de l'exécution du traité.

Les rédacteurs du traité de Rome ont donc confié à la Commission tout ce qui relevait de ces trois fonctions, qui toutes trois ne peuvent être exercées que dans l'intérêt général et en toute impartialité vis-à-vis des intérêts particuliers et nationaux.

Le caractère général du traité de Rome, couvrant tous les domaines économiques et sociaux, fit qu'on ne pouvait y définir une politique économique et sociale précise, comme cela était le cas dans le traité CECA et comme cela le fut dans le traité CEEA ou Euratom. L'ampleur du domaine CEE requérait, en revanche, la définition de principes et la mise en place de procédures.

La définition de principes, la «feuille de route» de la Commission en somme, était extrêmement large: le progrès économique et social de la Communauté par la constitution d'un grand marché unique, grâce à l'ouverture des frontières économiques, la libre circulation des personnes, des capitaux et des services et la mise en place de politiques communes. Ces politiques communes, non définies, devaient concerner le commerce extérieur de la Communauté, l'agriculture, les transports et l'aide au développement. Il fallait, enfin, coordonner les politiques économiques et monétaires et les politiques sociales des États membres.

Les procédures devaient permettre à la Commission de faire prévaloir l'intérêt général tant au sein du Conseil que de l'Assemblée parlementaire sans priver les États membres du droit de défendre leurs intérêts légitimes.

Ainsi la Commission s'est-elle réunie les premières fois à partir de janvier 1958, soit à Bruxelles, à Val-Duchesse, soit à Luxembourg dans les locaux de la Haute Autorité, sans savoir où serait son siège, sans connaître son budget, sans pouvoir encore imaginer ses rapports avec le Conseil et l'Assemblée parlementaire et devant se consacrer en tout premier lieu à l'organisation de son travail interne et à la mise en place d'une administration.

Si plus d'un tiers des membres du collège avait participé à la rédaction du traité de Rome, si d'autres avaient fréquenté les commissions et les conseils de l'OECE, certains découvraient la Communauté et l'Europe en janvier 1958.

Trois problèmes majeurs s'imposaient d'entrée de jeu à la Commission naissante: la nature de ses relations avec le Conseil, les actions à entreprendre par priorité dans le vaste cahier des charges du traité de Rome et, enfin, les relations extérieures. Chacun de ces problèmes se posait en des termes neufs. L'expérience de la CECA et les négociations du traité de Rome étaient, certes, des références pour aider à la décision mais ne répondaient que très partiellement à l'ensemble des problèmes posés.

En premier lieu, qu'était cette Communauté qu'on commençait à bâtir? Une fédération, une confédération, une organisation intergouvernementale de plus? Le jeu institutionnel était à cet égard déterminant, en particulier les relations entre le Conseil et la Commission. Bien des conceptions s'affrontaient au départ sur la question, allant de l'intergouvernemental, du type OECE, à un système quasi fédéral où le Conseil devenait le Sénat, à l'américaine, du nouveau système institutionnel, tandis que la Commission en était l'exécutif, un exécutif faible mais dont la force était de n'avoir pas de concurrent.

La Commission a peiné à trouver sa ligne. Devant un Conseil tout-puissant et sourcilieux, elle a dû conquérir pied à pied les prérogatives que, pourtant, le traité lui donnait, livrant sur chaque sujet des combats difficiles avec le risque, à chaque pas, de déclencher une crise politique majeure, type «chaise vide», qui aurait remis en cause tous les progrès accomplis.

Le Conseil s'était doté d'un instrument remarquable, non écrit dans le traité, le Comité des représentants permanents (Coreper), ambassadeurs auprès de la Communauté que chaque État membre avait délégués pour préparer les décisions du Conseil et, s'imaginait-on, éventuellement celles de la Commission, bref pour contrôler les progrès de la Communauté. Le risque était sérieux que ce Comité des représentants permanents ne se substitue à la Commission dans ses fonctions exécutives et ne transforme celle-ci en secrétariat général de la Communauté, son administration étant mise au service du Coreper et du Conseil. Tel était en tout cas la politique officieuse ou affichée de certains États membres, tant l'idée d'une autorité indépendante des États était difficile à concevoir et à accepter à cette époque.

On dirait, prenant la métaphore du «bridge», que la Commission, sous l'autorité du président Hallstein, soutenu par l'ensemble des commissaires, a très bien joué la carte, s'appuyant sur le traité, recherchant le concours de l'Assemblée parlementaire européenne, du Comité économique et social, de la Cour de justice et des États membres les plus concernés par les débats en cours. L'une après l'autre, ses propositions porteuses de l'intérêt commun de l'Europe ont été approuvées, parfois difficilement dans des marathons et des crises, parfois avec des compromis mais sans jamais transiger sur le rôle de la Commission et la légitimité de cet intérêt commun qu'elle représentait.

Que ce soit sur la procédure ou sur le fond, ses propositions étaient difficiles à élaborer parce que totalement nouvelles et qu'elles portaient sur des enjeux considérables: politique commerciale, politique agricole, politique de la concurrence, etc. Six pays aux traditions politiques et aux intérêts divergents devaient être convaincus de les accepter.

C'est dire que les responsabilités de la Commission et de ses services naissants étaient extrêmement lourdes car se jouaient à la fois l'avenir institutionnel de la Communauté, la solidarité de ses membres et le bien-fondé à long terme, sur les plans social, économique et juridique, des décisions ainsi proposées.

Il y a peu d'exemples dans l'histoire où autant de réformes fondamentales aient été initiées et décidées ensemble, en si peu de temps, par des pays ayant atteint un tel niveau de développement. La suppression de toutes les entraves au marché intérieur, une nouvelle politique du développement agricole, une politique commerciale commune, une politique de la concurrence totalement nouvelle pour des pays autres que l'Allemagne, une politique d'aide aux pays en voie de développement, également nouvelle pour la plupart des États membres. Tout cela, modifiant profondément les pratiques antérieures, s'est fait en moins de dix ans. Et que dire des amorces encore embryonnaires mais très importantes pour le futur, de la coordination des politiques économiques, monétaires et régionales, des politiques sociales, des politiques de l'énergie et des transports, etc.

Dans tous ces domaines, la Commission et les institutions communautaires ont dû imaginer des solutions et des procédures qui n'avaient pas de précédent, dont aucune n'allait de soi et ne recueillait l'accord des États membres au départ.

C'était là un incroyable défi pour la Commission, seule responsable de la conception des politiques communes et des propositions. Agissant dans un cadre nouveau, elle n'était pas bridée par la routine et les traditions qui encadrent habituellement l'action des gouvernements. Elle était libre mais, à chaque initiative, elle prenait le risque de tout compromettre. Elle n'avait pas



droit à l'erreur car ceux qui ne croyaient pas dans le système communautaire auraient sauté sur l'occasion pour le réformer et le ramener à des schémas intergouvernementaux, ce qui a été tenté dans la crise de la «chaise vide».

Il était difficile de déterminer les secteurs prioritaires dans lesquels la Commission devait s'investir au premier chef, tant le champ du traité de Rome est vaste. Deux priorités ont cependant très rapidement émergé: la réalisation du marché intérieur, objectif numéro un du traité de Rome, et les relations économiques extérieures, imposées par les États tiers.

La suppression des entraves de toute nature aux échanges de marchandises entre les six États membres n'a pas été une mince affaire. On venait de si loin que la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires à l'intérieur de la Communauté a pris dix ans, avec cependant dix-huit mois d'avance sur les échéances prudentes du traité. Pour la libre circulation des produits agricoles, le grand marché intérieur postulait une politique commune qui touchait alors directement un quart de la population active. Il fallait remplacer six réglementations nationales par une seule, communautaire, et, compte tenu de la spécificité de chaque type d'agriculture, créer autant d'organisations de marché que de grandes productions agricoles, ce qui fut fait, avec un effort financier solidaire, en quelques années, au prix de marathons et de crises répétées.

Un marché intérieur postulait aussi un tarif douanier commun et une politique commerciale commune. L'émergence de la Communauté suscita, dès ses débuts, inquiétudes et convoitises chez les pays tiers, et les institutions communautaires, au premier rang desquelles la Commission, durent répondre à une avalanche de demandes de baisses de tarif douanier commun, de constitution d'une zone de libre-échange, d'associations de toute nature et enfin d'adhésions.

La Commission n'avait pas encore réellement d'administration alors qu'il lui fallait commencer à réaliser le marché intérieur, à préparer les organisations de marchés agricoles, à négocier tous azimuts avec les pays tiers, à mettre en place les principes de la lutte contre les monopoles, les ententes et surtout les aides d'État. C'est à un rythme effréné que les cabinets et les premiers services préparaient les ordres du jour, copieux, des réunions de la Commission chaque mercredi. La rigueur du président Hallstein et du secrétaire exécutif Émile Noël imposait que tout point à l'ordre du jour comportât un dossier très charpenté. Les communications verbales des commissaires ne portaient que sur des questions très confidentielles ou devaient permettre un premier échange de vues sur les problèmes pour lesquels il n'y avait pas encore eu de débats. Les réunions hebdomadaires des chefs de cabinet faisaient le tri entre les questions consensuelles qui pourraient être décidées sans débat et celles qui appelleraient discussion et qu'ils exploraient dans une première lecture.

Le secrétaire exécutif veillait à une coordination permanente entre les services. En outre, il réunissait les directeurs généraux concernés chaque fois qu'il y avait divergence sur un dossier.

Très rapidement, Hallstein mit en place une administration forte dont la compétence élevée permettait de discuter d'égal à égal avec les administrations nationales et qui, dès la fin de 1958, comptait déjà mille fonctionnaires. Le caractère multinational de cette nouvelle administration, appelée à penser «européen» et composée de fonctionnaires indépendants, par leur statut et leur carrière, des administrations de leurs pays, garantissait son indépendance. Par-delà les blessures et les différences historiques, un esprit «maison» ne tardera pas à s'installer du haut en bas de la hiérarchie, mobilisant les créativité et les énergies au service de l'idée européenne. L'enthousiasme de l'époque est rappelé dans les chapitres qui suivent par les nombreux collègues qui ont apporté leurs témoignages sur ces années fondatrices.

Quand la Commission avait adopté sa proposition ou sa décision, il lui fallait aller «la vendre» aux gouvernements, à l'Assemblée parlementaire européenne, à la presse et aux opinions publiques. D'où d'incessants déplacements dans toute la Communauté des commissaires, des cabinets et des services. Sicco Mansholt a ainsi «vendu» la politique agricole commune non seulement aux ministres mais aussi aux agriculteurs de toute la Communauté, dans des réunions publiques. De même, Robert Marjolin pour la politique régionale, énergétique et monétaire ou Hans von der Groeben pour les règles de concurrence...

L'histoire décrite dans les chapitres de cet ouvrage est celle d'une incroyable course contre la montre par laquelle la Communauté s'est efforcée de se bâtir et d'exister dans un monde qui allait lui-même changer très vite sur les plans politique et économique, et qui disposait de fortes longueurs d'avance sur les pays de la Communauté, encore affaiblis par la guerre, cloisonnés et démoralisés.

La chance de la Communauté européenne a été de bénéficier d'une pléiade d'hommes exceptionnels, que ce soit à la Commission, au Conseil, à l'Assemblée parlementaire européenne ou dans leurs administrations, pour prendre, dans des conditions difficiles et dans les temps, les décisions très courageuses nécessaires à cette aventure.

Ce fut un immense privilège d'y participer.

# «Une invention de chaque jour»

INTRODUCTION DE  
MICHEL DUMOULIN,  
DIRECTEUR ET COORDINATEUR DU PROJET

Selon Paul-Henri Spaak, la signature, à Rome, le 25 mars 1957, des traités instituant respectivement la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, signifiait, dans la foulée du traité de Paris du 18 avril 1951 créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, «l'affirmation solennelle d'une solidarité profonde entre six peuples qui si souvent au cours des temps se sont trouvés dans des camps opposés, dressés les uns contre les autres sur les champs de bataille et qui maintenant se rejoignent et s'unissent, à travers la richesse de leur diversité, pour la défense d'un même idéal humain» <sup>(1)</sup>. Dans ce même discours du Capitole, le ministre belge des affaires étrangères, qui avait joué un rôle de premier plan durant la phase de préparation et de négociation des traités, soulignait que, «à travers l'économie et la technicité», il s'agissait de «sauver une civilisation, des règles morales, une conception de la vie [...] à la mesure de l'homme fraternel et juste» <sup>(2)</sup>.

## La Commission, de 1958 à 1972

Si la signature des traités ponctuait une relance mettant un terme à la crise qui avait suivi le cuisant échec du projet de création d'une Communauté européenne de défense, induisant de facto celui du statut de Communauté européenne mis au point en 1953, leur mise en œuvre allait constituer «une invention de

<sup>(1)</sup> *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, textes réunis et présentés par Paul-F. Smets, préface d'André de Staercke, t. I, J. Goemaere, Bruxelles, 1982, p. 613.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*.

chaque jour» <sup>(1)</sup> dans le chef des institutions chargées d'en traduire les dispositions dans la réalité. Parmi ces institutions, l'exécutif, c'est-à-dire celui de chacune des trois Communautés d'abord — Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Commission de la Communauté économique européenne, Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique —; la Commission unique, ensuite, occupe une place essentielle. En effet, la Commission ne se borne pas à remplir le rôle de «gardienne des traités». Elle, dont «les méthodes de travail ne sont pas immuables», a en effet introduit au fil de son existence des novations qui «reflètent des besoins nouveaux, mais aussi le tempérament des personnalités qui [la] forment» <sup>(2)</sup>.

C'est au rôle de la Commission dans la mise en œuvre des traités et aux développements auxquels celle-ci a donné lieu, à travers succès et déboires, durant la période qui s'étend du début de 1958 jusqu'à l'élargissement devenu effectif de l'Europe des Six à celle des Neuf le 6 janvier 1973, que cet ouvrage est consacré.

La période traitée couvre quinze années. C'est à la fois peu et beaucoup. C'est peu en regard du temps long. C'est beaucoup, en revanche, par rapport à l'histoire de la construction européenne. En outre, ces années sont celles d'importants changements dans le contexte international et dans celui de chaque État en particulier.

Pourtant, ces contextes, de même que l'histoire de la construction, pour certains, de l'intégration européenne, pour d'autres, ont été délibérément sacrifiés. En d'autres termes, les éléments de la toile de fond de même que les principaux faits relatifs à la construction européenne ont été supposés connus. Ce choix délibéré est justifié par l'existence d'une abondante et excellente littérature permettant, le cas échéant, de se situer, et par la volonté de focaliser l'attention sur l'histoire de l'institution et le rôle de ceux qui l'ont incarnée.

Cela étant, il paraît malgré tout indispensable de rappeler ici quelques éléments importants dans la mesure où ils peuvent contribuer à mieux faire comprendre pourquoi l'Europe a pu être ressentie comme «l'avènement d'une espérance».

### «Europe, avènement d'une espérance» <sup>(3)</sup>

Au moment de l'entrée en vigueur des traités, le 1<sup>er</sup> janvier 1958, la CECA peut se prévaloir de cinq bonnes années d'existence. Fondée pour cinquante ans,

<sup>(1)</sup> Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Noël, É., *Les rouages de l'Europe: comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, préface de François-Xavier Ortoli, 2<sup>e</sup> éd., Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1979, p. 99.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Pierre Defraigne, 16 décembre 2004.

elle fait figure d'aînée et de modèle. Établie sur la base d'une proposition française de mise en commun de la production du charbon et de l'acier de l'Allemagne et de la France, placée sous une Haute Autorité commune, et ouverte à d'autres partenaires, la CECA avait vu le jour dans un contexte marqué à la fois par la reconstruction économique et par la guerre froide.

Celle-ci, après la mort de Staline, en mars 1953, évolue vers la phase dite de la coexistence pacifique entre 1955 et 1962, suivie par la détente jusqu'en 1973.

Dominé par les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques, le monde des années 50 est marqué par la poursuite de la décolonisation affectant les métropoles européennes profondément affaiblies par la Seconde Guerre mondiale. Il l'est aussi par les efforts fournis par d'autres acteurs que les deux Grands afin tantôt de s'en démarquer, tantôt d'en rechercher le concours dans le cadre d'un partenariat.

Dès 1955, à Bandoeng, ceux qui se désigneront bientôt comme les «non-alignés» affirment leur intention de prendre leurs distances avec le modèle libéral américain et avec celui du socialisme réel, tout en rompant spectaculairement avec les puissances coloniales. La crise de Suez, qui débute le 28 juillet 1956 à la suite de la décision du leader égyptien Gamal Abdel Nasser de nationaliser le canal reliant la Méditerranée à la mer Rouge, illustre bien cet esprit. Elle sert aussi de révélateur de deux phénomènes: la capacité de Washington et de Moscou à faire régner l'ordre sur le plan international, d'une part; la faiblesse de deux anciennes grandes puissances mondiales, la France et l'Angleterre, d'autre part.

Le fiasco de l'opération franco-britannique en Égypte est certes un camouflet. Il est aussi le signe qu'une page est en voie d'être tournée, pas seulement en termes de rang occupé dans la hiérarchie des nations mais aussi du point de vue de la façon de considérer l'avenir. À cet égard, la tenue, à Moscou, du 14 au 25 février 1956, du XX<sup>e</sup> congrès du Parti communiste de l'Union soviétique, a des effets importants, y compris en Europe occidentale, sur les plans idéologique et politique.

### ***Les «erreurs» de Staline et l'impact du rapport Khrouchtchev en Europe occidentale***

Le Premier secrétaire du parti, Nikita Khrouchtchev, présente au XX<sup>e</sup> Congrès un rapport dénonçant les «erreurs» de Staline, mort en mars 1953. La «déstalinisation», marquée par la dissolution du Kominform (17 avril 1956) et par une brève période au cours de laquelle, en Pologne et en Hongrie, l'espoir d'une évolution positive paraît possible, a un impact en Europe occidentale.

Pietro Ingrao, grande figure intellectuelle du Parti communiste italien, intitulait un de ses nombreux écrits «L'indimenticabile 1956»<sup>(1)</sup> («L'inoubliable 1956») afin de caractériser le choc, salutaire selon lui, de la publication du rapport soviétique sur l'évolution de la gauche italienne. Un choc intervenant au plus fort moment, selon Giorgio Amendola, de la crise politique et organisationnelle des gauches italiennes «incapables de promouvoir la politique de réformes de structures qui aurait répondu aux nouvelles exigences posées par la reconstruction et l'expansion économique naissante, tout en empêchant que sous la direction des groupes monopolistiques cette expansion conduise à l'aggravation et au développement de toutes les contradictions de la société italienne»<sup>(2)</sup>.

Les observations relatives au cas italien trouvent un écho ailleurs en Europe, comme si la nature du phénomène était bien transeuropéenne. «Avec le recul du temps, l'année 1956 apparaît comme un moment clé de l'histoire de la gauche française», souligne Serge Berstein. En effet, explique l'historien français, les trois composantes de la gauche française — le parti radical, la SFIO et le PCF — «connaissent une crise profonde» traduisant «l'inadaptation de ces partis aux réalités nouvelles qui se mettent en place dans la France des années 50». Et d'ajouter: «Dans la crise elle-même on peut discerner la solution qui se profile, l'apparition d'une gauche nouvelle qui ne se manifeste encore que de façon latente, tant elle se trouve bloquée dans ses possibilités de concrétisation par le poids des appareils, mais qui n'en manifeste pas moins l'existence de virtualités nouvelles répondant aux situations neuves»<sup>(3)</sup>.

Crise mais aussi esquisse d'un renouveau marquent la gauche dans d'autres pays européens. Au début de l'année 1955, le leader syndical belge, André Renard, déclare au bureau de la FGTB (Fédération générale du travail de Belgique): «L'intervention de l'État est maintenant plus étendue que ce n'était le cas précédemment; cependant les holdings ne sont soumis à aucun contrôle et le rôle qu'ils jouent est tel que dans un État moderne, ce sont eux qui dirigent la politique.» L'année suivante, le congrès de la FGTB consacré au thème «Holdings et démocratie économique»<sup>(4)</sup>, exposant des ambitions plus que des moyens, illustre que les problèmes économiques qui sont posés le sont bel et bien à l'échelle européenne.

(1) Ingrao, P., «L'indimenticabile 1956», *Masse e Potere*, Editori riuniti, Rome, 1977, p. 105-147.

(2) Amendola, G., «Lotta di classe e sviluppo economico dopo la liberazione», *Tendenze del capitalismo italiano. Atti del convegno di Roma, 23-25 marzo 1962*, vol. I: *Le relazioni e il dibattito*, Istituto Gramsci, Rome, 1962, p. 194.

(3) Berstein, S., «La Gauche française en 1956», *Ripensare il 1956*, Edizioni Lerici, Rome, 1987, p. 297.

(4) Tilly, P., *André Renard. Biographie*, Le Cri, Bruxelles, 2005, p. 382-388.

### ***Dimension européenne***

Un de ces problèmes, pour ne rien dire des restructurations industrielles, est le vieillissement de l'outil qui implique une pression inacceptable sur les travailleurs tenus de compenser ce handicap par un surcroît de travail accompagné de manquements aux règles sanitaires et de sécurité <sup>(1)</sup>.

La productivité, au cœur des années 50, est un autre problème important, notamment parce qu'il soulève la question de la modernisation de l'outil ainsi que des techniques de gestion, voire celle de la participation.

Mais la productivité, comme la croissance, se traduit aussi en chiffres. Dans les années 50, la croissance annuelle moyenne du produit national brut place l'Allemagne (7,8 %), l'Italie et l'Autriche (5,8 %) largement en tête parmi les pays de l'Europe occidentale. La Belgique (2,9 %) et le Royaume-Uni (2,7 %) ferment la marche <sup>(2)</sup>. Dans le même temps, le taux moyen de chômage est, en Belgique, de 4 % de la population active mais de 7,9 % en Italie, soit le plus élevé d'Europe dont la moyenne se situe à 2,9 % <sup>(3)</sup>. Des écarts analogues existent à propos du revenu moyen par habitant. En 1955, il est estimé, en Italie toujours, à 394 dollars contre 1 870 aux États-Unis, 1 010 en Suisse, 950 en Suède et 800 en Belgique <sup>(4)</sup>.

Ainsi donc, le socle au départ duquel les Communautés sont appelées à œuvrer est loin d'être uniforme et homogène sur les plans économique et social. Il ne l'est pas davantage sur le plan de la politique et des ambitions nationales dans un contexte qui évolue fortement entre 1958 et 1973.

Ce contexte au cœur duquel s'inscrit l'ensemble des années 60 — les *golden sixties* — est fortement marqué par les bouleversements des valeurs dans une société que l'on a qualifiée de plus en plus de «technicienne» dans le même temps qu'elle se révélait être celle de l'abondance.

### ***Bouleversements des valeurs***

En inaugurant l'Exposition universelle de Bruxelles de 1958, le roi des Belges avait parfaitement exposé les enjeux du scientisme. «L'humanité est entrée dans une ère nouvelle de son histoire», déclarait Baudouin I<sup>er</sup>. «Plus que jamais la civilisation apparaît conditionnée par la science [...]. Deux chemins s'ouvrent

<sup>(1)</sup> Contini, G., «Gli operai comunisti e la svolta del 1956», *Ripensare...*, op. cit., p. 440-441.

<sup>(2)</sup> Van der Wee, H., *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Academia, Louvain-la-Neuve, 1990, p. 36.

<sup>(3)</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>(4)</sup> Bresciani Turrone, C., «L'economia italiana del dopoguerra», dans Banco di Roma, *Review of the Economic Conditions in Italy. L'economia italiana nel decennio 1947-1957*, Rome, 1956, p. 5.

devant nous: celui d'une rivalité entraînant une course aux armements [...] qui menace de déchaîner contre l'humanité les découvertes issues du génie de ses savants, et celui qui doit permettre [...] de s'engager dans la voie de la compréhension [...]. La technique ne suffit pas à créer une civilisation. Pour qu'elle soit un élément de progrès, elle exige un développement parallèle de nos conceptions morales, de notre volonté de réaliser ensemble un effort constructif»<sup>(1)</sup>.

Les années 60 sont empreintes d'exploits scientifiques, à commencer par les événements hautement symboliques qui ponctuent la conquête de l'espace, du premier vol de Gagarine en 1961 au premier pas d'Armstrong sur la Lune en 1969. Mais tandis que le concile Vatican II, d'octobre 1962 à décembre 1965, œuvre, non sans la secouer, à l'adaptation et à la remise au point de l'ordre moral et social de l'Église catholique, la contestation de la société et de la culture occidentales monte en puissance durant la deuxième moitié des années 60. Venue des États-Unis, cette contestation est un phénomène transeuropéen même si ses causes diffèrent. Annonçant décidément la fin d'un monde et le début d'un autre, elle donne lieu au constat selon lequel la crise des valeurs est due au «sous-emploi émotionnel» car il n'existerait plus «de cause exaltante à promouvoir, capable de mobiliser les énergies et les altruismes»<sup>(2)</sup>. Et ce d'autant plus que le communisme, depuis 1956, et le catholicisme depuis le Concile sont en crise. Dès lors, l'Europe, aux yeux de certains, pourrait être une cause suscitant l'engagement dans la durée. Comme le déclarait Jean Rey lors de la cérémonie de remise du prix Charlemagne en 1969: «La Communauté est un élément essentiel de l'unification de l'Europe, mais elle ne représente qu'une partie de l'Europe. Nous pensons en conséquence que le temps est venu de chercher à élargir la Communauté existante en cours de fusion et de trouver les moyens d'y accueillir successivement et par étapes les autres pays européens»<sup>(3)</sup>.

Face à la conviction affichée par Rey, que peut-on dire au sujet des 180 millions d'habitants que comptent, ensemble, les six pays de la Communauté? En 1971, selon la Commission, les «études d'opinion montrent qu'en moyenne les trois quarts des personnes [...] sont favorables à l'unification de l'Europe». Mais si, «sans aucun doute, ce ne sont pas les citoyens qui freinent les gouvernements, [...] l'attitude du public est plus permissive que contraignante [et] ne suffit pas à accélérer l'évolution du processus d'intégration»<sup>(4)</sup>. En outre, des foyers de mécontentement plus ou moins diffus existent. Les consommateurs reprochent à la Communauté la hausse rapide des prix dans le secteur agri-

(1) *Le Soir*, 18 avril 1958, p. 1.

(2) Rezsóhazy, R., «Études sur les systèmes de valeurs des Belges francophones», cahier n° 1: *La définition des valeurs. La méthodologie de leur étude. Leur évolution depuis 1945*, Université catholique de Louvain, Institut des sciences politiques et sociales, service de diagnostic social, Louvain, 1976, p. 25.

(3) Cité par Braekman, E., «Il y a cent ans: naissance de Jean Rey», émission «La Voix Protestante» du 15 juillet 2002, diffusée sur les ondes de la première chaîne de la RTBF-Radio (voir <http://www.protestant.be>).

(4) *Programme d'activité d'information pour 1971*, Bruxelles, SEC(71) 590 final, 2 avril 1971, p. 6.



cole au point qu'elle apparaît «d'abord et avant tout comme une communauté agricole qui ne garantit pas suffisamment les intérêts des consommateurs» <sup>(1)</sup>. Dans les milieux des travailleurs, note encore la Commission, «on regrette souvent que l'intégration sociale n'ait pas progressé au même rythme que l'intégration économique», non sans ajouter que «l'opinion publique ne discerne pas encore suffisamment les objectifs concrets et les motifs profonds de l'intégration sur le plan sociostructurel» <sup>(2)</sup>...

Mais le mécontentement des consommateurs et des travailleurs n'est pas le seul problème que détecte la Commission au début des années 70. Une partie de la jeunesse conteste en effet «la nécessité même des efforts d'unification européenne» quand ce n'est pas la Communauté «qui est critiquée parce que [...] elle ne contribuerait pas suffisamment à l'élimination des tensions sociales» <sup>(3)</sup>. D'où le constat selon lequel l'évolution démographique et culturelle dans les pays membres «fait arriver à l'âge des responsabilités une génération née après 1945, qui n'avait pas encore atteint l'âge scolaire au moment des premiers engagements des États membres dans la voie de l'intégration [et] n'a donc pas vécu les grandes épreuves de la guerre ni les grands débats de l'après-guerre». Ces observations, au sujet d'une génération qui «a des centres d'intérêt nouveaux, peut-être plus “cosmopolites” que “communautaires”, et un esprit critique fort développé dont il faut tenir compte» <sup>(4)</sup>, traduisent elles aussi l'évolution du contexte général et particulier entre 1958 et 1973, tout en indiquant combien les réponses à apporter au plan communautaire se situaient dans la durée non sans constituer, aussi, un défi au quotidien. Car si Aragon avait pu écrire «Ô Pool Charbon-Acier, Benelux, Euratom / Nous peuplons le vacarme avec des mots fantômes» <sup>(5)</sup>, ces mêmes mots avaient été la grande espérance d'une part significative de la génération qui, ayant vécu les épreuves de la guerre et les débats de l'après-guerre, entendait donner tort au poète.

### «Une histoire de tous les jours» <sup>(6)</sup>

Tandis que l'histoire de la construction européenne, sans parler de celle de l'idée européenne, a donné lieu à la publication d'un nombre impressionnant de travaux scientifiques, pour ne rien dire des études universitaires restées inédites, de travaux-sources, de mémoires et témoignages, celle de la Commission est beaucoup moins documentée. Sans entrer dans les détails du débat

<sup>(1)</sup> *Programme de politique d'information 1972*, Bruxelles, SEC(71) 4483, 9 décembre 1971, p. 2.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 1-2.

<sup>(4)</sup> BAC 3/1978 572, *Programme d'activité d'information pour 1971*, op. cit., p. 5.

<sup>(5)</sup> Cité par Riccardi, F., «Ortoli, le Français qui mène le Marché Commun», *Réalités — Revue de Paris*, n° 330, juillet 1973, p. 44.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, 6 février 2004.

historiographique, il faut dire que c'est d'abord l'attitude des États à l'égard du projet européen qui retint l'attention. À l'origine, les historiens qui travaillèrent sur le sujet étaient essentiellement des spécialistes de l'histoire des relations internationales. Cela étant, des histoires, le plus souvent excellentes, de la construction européenne ont vu le jour. Mais elles ne s'arrêtent guère, fort logiquement, à l'histoire des acteurs institutionnels en tant que tels. Il faut à la vérité de dire qu'en plus de problèmes inhérents, notamment, à l'accès aux archives, l'objet d'étude paraît, en soi, particulièrement rébarbatif. Ne s'agit-il pas, pour un chercheur non averti, de se pencher sur ceux que Boris Vian, parlant du marché commun, appelait des «Nothons: monstres étranges faits de graphiques, chiffres, définitions et schémas» <sup>(1)</sup>? Pourtant, une lente percée de l'histoire des institutions européennes a été opérée. Le maître ouvrage est celui que Raymond Poidevin, historien, et Dirk Spierenburg, acteur et témoin, ont consacré à l'histoire de la Haute Autorité de la CECA <sup>(2)</sup>.

Les ouvrages de Peter Weilemann sur l'Euratom <sup>(3)</sup> et de Hanns Jürgen Küsters sur la CEE <sup>(4)</sup> sont d'une autre veine puisqu'ils s'intéressent tous deux au processus qui conduit à la création des deux Communautés mais non à leur mise en route et encore moins aux institutions qui en sont responsables.

À côté des travaux généraux, les études particulières se sont multipliées. Elles portent tantôt sur certaines politiques, tantôt sur certains acteurs. La bibliographie du présent ouvrage, sans prétendre à l'exhaustivité, dresse la liste de ces études qui ont souvent été d'un grand secours dans l'élaboration de notre propre recherche.

### ***Spécificité et limites de la recherche***

La recherche dont nous livrons le résultat a été entamée à l'initiative de M. Romano Prodi alors qu'il présidait la Commission européenne. Il s'agissait de retracer l'histoire de celle-ci durant la période de l'Europe des Six. Autrement dit, l'intention était de redécouvrir ce qu'avaient été la nature, les ambitions et les réussites, les déceptions et les échecs, de l'exécutif communautaire. L'objectif était et demeure de taille. Il souleva d'emblée une série de problèmes relatifs aux sources et à la méthode. Ces questions ont jalonné un parcours qui s'est révélé extrêmement enrichissant à bien des égards pour tous ceux qui l'ont emprunté.

<sup>(1)</sup> Cité par Riccardi, F., loc. cit.

<sup>(2)</sup> Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993.

<sup>(3)</sup> Weilemann, P., *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1983.

<sup>(4)</sup> Küsters, H. J., *Fondements de la Communauté économique européenne*, coll. «Europe», Office des publications officielles des Communautés européennes/Labor, Luxembourg/Bruxelles, 1990.

### **Les sources**

L'histoire d'une institution, comme toute histoire, n'est pas chose aisée. A fortiori quand elle s'inscrit dans le temps présent. En effet, des témoins et acteurs, parfois nombreux, sont encore vivants. Ils constituent un ensemble de mémoires individuelles mais aussi une mémoire collective du passé de l'institution. Ces mémoires constituent une source potentielle de première importance dans la mesure où elle peut permettre de donner une âme à ce que livrent les archives.

#### **«La bouche de la Vérité»?**

Le recours à la source orale, entré désormais dans la panoplie des sources et méthodes de l'historien, n'est toutefois pas la panacée <sup>(1)</sup>. Le témoignage oral, comme la source écrite, appelle l'application des principes de base de la critique historique car il n'est pas, sous prétexte que le témoin a vécu un événement, un processus de décision ou l'exercice d'une fonction, l'émanation de la «bouche de la Vérité» pour reprendre la belle expression de Danièle Voldman <sup>(2)</sup>. Mais il y a plus. Le passé que nous revisitons étant un passé «resté vivant par la chair et la voix de ses contemporains», il «donne à l'historien la possibilité d'utiliser des archives *provoquées*» <sup>(3)</sup> non sans que cette démarche ne produise un corollaire qui est l'impression d'être «sous surveillance». En effet, les acteurs [...] peuvent contester les affirmations, s'élever contre les interprétations, proclamer au nom de leur présence effective au moment du déroulement des faits, au mieux que l'historien se trompe malgré sa bonne foi, au pire qu'il falsifie la Vérité» <sup>(4)</sup>.

La confrontation entre des témoignages individuels au sujet d'une période ou d'un champ d'action révèle régulièrement des contradictions, des conflits d'interprétation, voire des erreurs matérielles au sujet de ce qui s'est finalement passé. À cet égard, le recours aux documents d'archives, pour autant qu'ils soient accessibles, permet de lever certains doutes. En revanche, l'écrit constituant, selon certains, une source résiduelle pour l'histoire de notre temps, l'historien se trouve démuné au moment de trancher entre les apports de deux mémoires. Des éléments d'appréciation objectifs jouent dès lors un rôle. Sans les mentionner tous, citons notamment la distinction entre témoin direct et indirect, ainsi que le degré de crédibilité du témoin, degré apprécié sur la base des éléments vérifiables de son récit.

<sup>(1)</sup> Descamps, Fl., *L'historien, l'archiviste et le magnétophone: de la constitution de la source orale à son exploitation*, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Sources*, 2<sup>e</sup> éd., ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, CHEFF, Paris, 2005. Une importante bibliographie figure aux p. 772-828.

<sup>(2)</sup> Voldman, D., dir., *La bouche de la Vérité? La recherche historique et les sources orales*, Institut d'histoire du temps présent, Paris, 1992 (Cahiers de l'IHTP, 21).

<sup>(3)</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

Mais ce degré de crédibilité peut se révéler être le résultat d'une alchimie plus subtile dans la mesure où la manière de voir de certains témoins, auxquels l'historien fait confiance pour des motifs parfois irrationnels, peut influencer de manière déterminante le choix des témoins sollicités ainsi que la nature de l'accueil réservé à leurs propos.

Dans ces conditions, l'historien rencontre des hommes et des femmes qu'il interroge et dont il enregistre et transcrit les dires, qui représentent à la fois une source dans le même temps qu'une remarquable palette de caractères que n'aurait pas désavouée La Bruyère. Entre le témoin à l'ego démesuré et le témoin perçu comme effacé mais dont les propos révèlent la parfaite connaissance d'un dossier sensible, les nuances sont nombreuses. Elles peuvent être déterminantes et ce d'autant plus que le témoin, de son côté, perçoit l'historien d'une manière qui lui est propre. La qualité du témoignage dépend dès lors et aussi du degré d'empathie qui prévaut de part et d'autre du microphone.

Le témoignage enregistré et transcrit ne correspond cependant pas nécessairement toujours avec la version dont le témoin autorise finalement l'utilisation. Aux corrections de forme, il faut ajouter celles affectant le fond. Tantôt le témoignage a suscité la poursuite d'un travail de la mémoire qui a porté à la surface des éléments enfouis, tantôt la spontanéité du propos a conduit à formuler des appréciations, sur les personnes et sur l'institution, qui paraissent devoir être soit modifiées soit biffées.

La prudence qui est généralement de mise tire son origine d'une multiplicité de facteurs parmi lesquels le respect des personnes et le devoir de réserve sur le plan institutionnel occupent une place importante, et légitime, non sans parfois provoquer la frustration de l'historien qui utilise le témoignage dans sa version autorisée.

La complexité du recueil et de l'utilisation du témoignage oral individuel se double aussi, dans le cas de l'histoire d'une institution, de celle inhérente à la concertation entre témoins. Celle-ci se situe non pas en amont mais bien en aval du processus, c'est-à-dire lors de la découverte par les témoins du sort réservé par l'historien aux propos des uns et des autres au sujet d'un même thème. À quarante ans de distance, des solidarités forgées hier dans un travail quotidien souvent pétri d'enthousiasme, conduisent aujourd'hui à épouser des vues communes sur le sens du passé vécu en commun. Emblématique de l'existence d'une identité collective qui se révèle souvent très forte, cette mémoire commune peut poser de solides problèmes à l'historien auquel incombe la charge de la preuve qu'une autre interprétation du passé est possible.

Les porteurs individuels de mémoire qui peuvent aussi se révéler les fers de lance de la mémoire collective, d'une part, les historiens, d'autre part, sont

donc porteurs d'interprétations communes ou divergentes. Or, l'enjeu étant l'écriture d'un livre commandé par une institution, qui est la troisième composante du dispositif, le résultat de la confrontation des points de vue, parfois même des positions, se situe dans une «interprétation négociée» puisque le maintien d'une vision unilatérale provoquerait une crise.

### ***Interprétation négociée***

La notion d'interprétation négociée, notamment discutée et conceptualisée par la *Public History* américaine, met en évidence quatre caractéristiques, à savoir: 1. une enquête commune aux témoins et aux historiens sur le passé, 2. répondant à une commande institutionnelle faite à ces derniers dans 3. un but d'éducation, notamment du personnel de l'institution <sup>(1)</sup>, et 4. dans le respect de règles d'éthique relatives notamment aux personnes.

L'enquête commune débouche sur l'interprétation négociée qui implique non seulement un partage de l'autorité entre le témoin et l'historien, autrement dit un dialogue, sur la base d'une décision délibérée d'abandonner une partie du contrôle dans le produit de l'enquête historique. Comme l'écrivent des spécialistes, cette interprétation négociée se situe «entre le plaidoyer et la médiation» <sup>(2)</sup>. Ce qui ne laisse pas d'interpeller l'historien car «c'est une négociation permanente, basée sur la confiance et sur un travail qui semble bien loin de la démarche historique que nous avons appris à suivre» <sup>(3)</sup>.

C'est donc bien, à maints égards, d'une expérience particulière que ce livre est le reflet. Une expérience dont il convient de compléter la présentation en rappelant les traits majeurs en termes d'organisation du travail.

### ***Organisation du travail***

C'est sur la base d'un appel d'offres qu'un consortium baptisé Conshist.com a été retenu afin de réaliser, d'une part, le recueil de témoignages de fonctionnaires ayant été actifs au sein de la Commission CEE entre 1958 et le début de 1973, ainsi que, le cas échéant, de leurs collègues de la Commission CEEA et de la Haute Autorité de la CECA les ayant rejoints à la faveur de la fusion, et, d'autre part, de rédiger cette histoire de la Commission.

<sup>(1)</sup> Voir à ce sujet: Page, D. M., «The Public Historian in Human Resource Development and Management», *The Public Historian*, vol. 8, n° 4, 1986, p. 7-26.

<sup>(2)</sup> «Between advocacy and mediation», dans Corbett, K. T., et Miller, H. S., «A Shared Inquiry into Shared Inquiry», *The Public Historian*, vol. 28, n° 1, 2006, p. 15.

<sup>(3)</sup> «It is a constant negotiation, based on trust and work that seems far from the historical practices we have been trained to follow», *ibidem*, p. 20.

Le consortium, regroupant des universités en Allemagne (Essen), Belgique (Louvain-la-Neuve), France (Cergy-Pontoise, Paris IV, Strasbourg III-Robert Schuman), Italie (Padova) et aux Pays-Bas (Groningen), auxquelles se sont jointes une institution luxembourgeoise (Centre de recherche et d'études européennes Robert Schuman) ainsi que le service des archives historiques de l'Union européenne à Florence, a fédéré, sur le terrain, les efforts de sept universitaires tous titulaires d'une chaire Jean Monnet en histoire (professeurs Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat, Éric Bussière, Michel Dumoulin, Wilfried Loth, Jan van der Harst, Antonio Varsori), et celles d'autres chercheurs. Parmi eux des seniors (Jean-Marie Palayret) et, aussi, des juniors dont la plupart ont participé avec enthousiasme à l'expérience <sup>(1)</sup>.

Le consortium, dont la coordination de l'organisation et des travaux a été assumée par l'université catholique de Louvain <sup>(2)</sup>, a bénéficié du concours d'un comité d'accompagnement <sup>(3)</sup> dont le rôle de conseil a notamment été déterminant dans l'établissement des listes d'anciens fonctionnaires susceptibles d'apporter leur témoignage.

De son côté, la Commission européenne a mis en place un comité de suivi <sup>(4)</sup> chargé sans doute d'assurer le contrôle de la bonne marche du projet mais qui a aussi été un interlocuteur précieux sur beaucoup de questions de fond. Celles-ci ont d'ailleurs donné lieu, dans la phase finale de l'entreprise, à un travail de relecture de la part d'un comité ad hoc dont les objections, commentaires et autres suggestions ont été discutées, parfois passionnément, avec les historiens dans un esprit illustrant bien le processus de l'interprétation négociée qui a été évoqué. Le tout, sous l'autorité du secrétaire général de la Commission européenne.

Ce luxe de détails au sujet de l'organisation du travail n'est pas superflu dans la mesure où il vise à montrer le fait que le projet n'a pas consisté uniquement à confier à quelques historiens le soin de rédiger une étude du genre de celles qu'ils ont coutume de réaliser. En vérité, le travail préparé sur la base de la littérature existante et du dépouillement d'archives parmi lesquelles celles de la Commission européenne à Bruxelles — où le rôle de cicérone de M<sup>me</sup> Jocelyne Collonval s'est révélé primordial — a acquis son caractère original grâce, d'une part, au contenu des cent vingt entretiens d'anciens fonctionnaires déposés désormais aux archives historiques de l'Union européenne à Florence et, d'autre part, aux réactions orales et, surtout, écrites des membres du comité de lecture.

<sup>(1)</sup> Julie Cailleau, Anaïs Legendre, Veronica Scognamiglio, Corinne Schroeder, Myriam Rancon, Ghjiseppu Lavezzi, Veronika Heyde, Nienke Betlem, Mariella Smids.

<sup>(2)</sup> Michel Dumoulin, Yves Conrad, Natacha Wittorski, Julie Cailleau, Corinne Schroeder.

<sup>(3)</sup> Fernand Braun, Giuseppe Ciavarini Azzi, Jean-Claude Eeckhout, Jacqueline Lastenouse, Robert Pendville et Paul Romus.

<sup>(4)</sup> Jean-Claude Eeckhout, Antonio Marchini Cãmia, Hartmut Offele, ainsi que des représentants du secrétariat général de la Commission européenne.

S'il appartient bien entendu au lecteur de se forger une opinion à la lecture de l'ouvrage, il importe d'en compléter l'introduction en soulignant quelques-uns parmi les traits spécifiques d'une institution dont les phases du développement ainsi que, en définitive, l'identité, sont bien présentes au fil des pages sans pour autant avoir fait l'objet d'un exposé systématique.

### Traits spécifiques d'une institution

En 1958, malgré le précédent de la CECA, ou à cause de lui, la Commission CEE et la Commission CEEA sont confrontées au problème essentiel qui est celui d'exister. La mise en œuvre des traités n'est pas seulement un acte technique. Elle implique l'instauration et la maturation d'une culture qui n'est pas celle de la diplomatie. La Commission n'est pas l'exécutif d'un État. Elle n'est pas non plus un simple organe technique à la disposition des États. Or, les États membres, forts de leurs cultures politiques et administratives, jaloux de leurs prérogatives et de leurs souverainetés, ont tendance, la France surtout, à réduire le rôle de la Commission qui, dans le même temps, déploie des efforts conséquents afin, précisément, d'exister en œuvrant à l'intégration qui peut être vue non pas comme une fin en soi mais comme le moyen du passage de sociétés nationales à une société nouvelle <sup>(1)</sup>.

### *L'inventivité des débuts*

Instrument d'intégration, la Commission, pour le dire avec Émile Noël qui en fut, en tant que secrétaire général, une des figures de proue, s'est, «dès sa mise place, consacrée principalement à l'élaboration de politiques communes, tâche poursuivie par la Commission unique». Car, poursuit l'auteur, «indépendamment des nécessités économiques, le traité CEE est en effet un "traité-cadre", à la différence du traité Euratom et du traité charbon-acier, que l'on peut appeler "traités-lois"» <sup>(2)</sup>.

Cela signifie que, «mis à part ses clauses "automatiques" sur le désarmement douanier et contingentaire [...], tout ce qui touche à l'union économique a été laissé en blanc dans le traité» <sup>(3)</sup>. Ce constat, qui n'exclut pas de poser la question de savoir si le traité est «neutre» du point de vue des orientations fondamentales en matière de politique économique, implique aussi celle de

<sup>(1)</sup> Kohlhase, N., «Gesellschaftspolitische Aspekte der Europäischen Gemeinschaft», dans Mestmäcker, E.-J., Möller, H., et Schwarz, H.-P. (Hrsg.) *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, p. 211.

<sup>(2)</sup> Noël, É., *Les rouages...*, op. cit., p. 33.

<sup>(3)</sup> Ibidem, p. 34.

la nature du rapport entre ordre économique et ordre juridique, et confère au texte fondateur des caractéristiques originales parmi lesquelles la «supranationalité» est essentielle.

### ***Supranationalité***

Mais ce trait spécifique ne coule pas de source. En effet, les traités de Rome ont été conçus, nous l'avons rappelé, à la faveur d'une «relance» consécutive au cuisant échec du projet de Communauté européenne de défense ayant entraîné ipso facto celui du projet de Communauté politique. Dans le climat ainsi créé, le traité CEE, couvrant l'ensemble de l'économie et non pas seulement un secteur de celle-ci comme c'est le cas de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, pouvait difficilement proposer une Commission dotée de pouvoirs aussi forts que ceux de la Haute Autorité de la CECA. L'habileté résida dès lors, dans le chef des inspirateurs (Monnet) et de certains négociateurs (Spaak), dans la conception d'une institution dont les pouvoirs étaient susceptibles d'apporter à la Communauté bien plus de «supranationalité» qu'il ne paraissait évident.

Comme l'explique un ancien fonctionnaire auquel nous empruntons volontiers ce qui suit <sup>(1)</sup>, l'exclusivité de l'initiative législative attribuée à la Commission était en effet susceptible de privilégier celle-ci, par rapport au Conseil, dans le choix des priorités communautaires. De même, le droit du Conseil de décider à la majorité qualifiée, plutôt qu'à l'unanimité, uniquement s'il s'en tient à la proposition de la Commission, était de nature à renforcer considérablement les priorités et les solutions choisies par cette dernière. Enfin, le rôle de première «gardienne du traité» qui lui était confié lui donnait un avantage certain dans l'exploration, auprès de la Cour de justice, du potentiel des dispositions du traité. Comme l'écrit von Staden, «le droit aussi est une arme politique» <sup>(2)</sup>.

### ***La voie juridique***

Encore fallait-il que la Commission réussisse à rendre effectives dans la pratique les prérogatives que le traité lui attribuait et à affirmer par là son autorité. Pour ce faire, il était essentiel, pour les responsables de la Commission, de s'engager dans la voie consistant à exercer sagement mais effectivement le pouvoir d'initiative, et plus encore à utiliser le rôle de «gardienne du traité» de l'institution pour en explorer la portée des différentes dispositions.

<sup>(1)</sup> Note d'Antonio Marchini Càmia du 7 mars 2005.

<sup>(2)</sup> «Das Recht [ist] auch eine politische Waffe», dans Staden (von), B., op. cit., p. 189.



Cette «voie juridique», la Commission l'a suivie en adoptant une interprétation du traité qui privilégiait l'objectif qu'il poursuivait, bien plus que la lettre de ses dispositions; en choisissant les cas d'espèce dans lesquels intervenir en fonction de la lumière qu'ils étaient susceptibles de jeter sur l'étendue de l'action future, bien plus qu'en raison de leur importance particulière; et en faisant connaître à la Cour de justice sa position non seulement dans les affaires dont elle était partie, mais aussi dans tous les cas référés pour interprétation à la Cour par les juridictions nationales.

Sur cette «voie juridique» la Commission a trouvé l'appui d'une Cour dont l'interprétation «peut bien constituer une pacifique révolution judiciaire»<sup>(1)</sup>. La fréquente correspondance de vues, voire la complicité entre la Commission et la Cour à l'image de celle entretenue par Émile Noël avec Joseph Mertens de Wilmars, juge à la Cour de justice à Luxembourg, dans l'interprétation du traité et des actes pris en application de celui-ci a été féconde. Si souvent c'est la saisine par la Commission ou la position prise par la Commission qui ont permis ou ont facilité à la Cour des arrêts importants concernant des cas individuels, c'est aussi grâce aux «têtes de pont» constituées par ces arrêts que la Commission a pu lancer avec succès des initiatives législatives de plus large portée.

Des percées juridiques fondamentales, qui aujourd'hui pourraient apparaître comme «allant de soi», n'étaient point acquises à l'époque. Tels — pour ne citer que deux exemples majeurs — l'affirmation de la primauté du droit communautaire sur le droit national, ou l'effet direct aussi bien des règlements communautaires que de certaines dispositions des directives et du traité lui-même. (L'effet direct de la règle communautaire — rappelons-le — en attribuant directement au particulier le droit de demander au juge la protection que cette règle lui accorde a conduit, entre autres, à multiplier les cas où le juge national a sollicité de la Cour de justice l'interprétation de règles communautaires; par là, il a permis d'étendre l'«exploration» des limites du traité.)

Il suffit de se reporter aux positions défendues par les États membres devant la Cour dans les affaires qui ont donné lieu à ces «percées» pour se rendre compte à quel point les thèses prônées par la Commission et avalisées par la Cour étaient loin de faire l'unanimité. Quant à la primauté du droit communautaire sur le droit national, n'a-t-elle pas été contestée par les Pays-Bas, par la Belgique, par l'Allemagne, par l'Italie? Et les juridictions de France, d'Italie, d'Allemagne n'ont-elles pas tardé à faire droit à cette primauté même après que la Cour de justice l'eut clairement affirmée<sup>(2)</sup>? Quant à l'effet direct,

<sup>(1)</sup> Lecourt, R., *L'Europe des Juges*, Bruylant, Bruxelles, 1976, p. 8.

<sup>(2)</sup> Ibidem, p. 250-251 et 255 et suiv.

n'a-t-il pas été reconnu par celle-ci en dépit non seulement de l'opposition de plusieurs États membres, mais même de la position contraire de son propre avocat général <sup>(1)</sup>?

Mais la «voie juridique», si importante qu'elle fût, n'aurait pu être la seule. Quels que soient les pouvoirs qu'un traité attribue à une institution «supranationale» et le contenu des décisions de celle-ci, le succès et l'efficacité de l'action qu'elle mène dépendent surtout, en définitive, de l'autorité qu'elle a su gagner auprès des États. Ceci est d'autant plus vrai dans les domaines où le traité ne réserve à la Commission qu'un rôle moindre et subalterne par rapport au leur. Noël l'avait bien compris. «Seules comptent finalement», écrit-il, «par-delà le jeu des règles juridiques, la qualité technique et la sagesse politique des propositions soumises, la valeur des fonctionnaires représentant la Commission, l'autorité personnelle et le caractère des membres de la Commission» <sup>(2)</sup>.

Ainsi, par exemple, ce n'est pas en vertu d'une compétence tirée du traité que la Commission a pu se voir reconnaître un rôle important dans les négociations d'élargissement. Après qu'elle n'a pu obtenir, surmontant l'opposition initiale notamment de la France et des Pays-Bas, qu'un simple «strapontin» de conseiller avec droit de parole, c'est à la fois grâce à sa maîtrise des dossiers, à l'utilité des documents qu'elle a produits, à l'objectivité et à l'équilibre des solutions suggérées que la Commission a gagné la confiance des États membres et est devenue, en fait, un protagoniste <sup>(3)</sup>. Il en a été de même — pour ne se référer qu'à un seul autre exemple, tiré de la politique de développement — lors de l'élaboration de la convention de Yaoundé, en 1963. L'expérience et la supériorité technique de ses fonctionnaires firent jouer à la Commission le rôle majeur, bien qu'elle n'eût pas été chargée officiellement de mener la négociation <sup>(4)</sup>.

Les observations et considérations qui précèdent traduisent une dynamique et dans bien des cas une inventivité qui n'ont pu exister que du fait d'hommes et de femmes qui, sans que nous sacrifions à la mythologie des origines, étaient le plus souvent animés d'un esprit d'aventure.

### ***Ouvriers, conjurés et autres missionnaires***

Les cent vingt anciens fonctionnaires qui ont accepté de témoigner ne constituent pas, du point de vue statistique, un échantillon représentatif. En revanche,

<sup>(1)</sup> Lecourt, R., op. cit., p. 250.

<sup>(2)</sup> Voir les chapitres consacrés respectivement à l'administration et à Émile Noël.

<sup>(3)</sup> Voir le chapitre consacré à l'élargissement, p. 555-579.

<sup>(4)</sup> Voir notamment l'entretien avec Jacob Jan van der Lee, 15 décembre 2003.

tout en se gardant bien de généraliser puisque, du fait de leurs parcours professionnels et de leur engagement, ils constituent un ensemble d'expériences qui se situe au-delà de la moyenne, il est intéressant de relever quelques points forts.

Certains parmi ces fonctionnaires, quel que soit, à l'époque, leur niveau dans la hiérarchie, se considèrent comme des «ouvriers de l'Europe» <sup>(1)</sup>, d'autres comme des «missionnaires» <sup>(2)</sup>. Ou pour reprendre une expression récente de Joachim Bitterlich, comme «une bande de conjurés» <sup>(3)</sup>.

Plusieurs facteurs, parfois complémentaires l'un de l'autre, expliquent cet état d'esprit qui peut se traduire par des solidarités dans l'action et contribuer à l'émergence d'une identité institutionnelle forte.

Chez certains fonctionnaires, comme l'a souvent souligné Georges Rencki au fil de nos rencontres, le militantisme au sein du Mouvement européen, voire l'expérience acquise à la faveur de la campagne européenne de la jeunesse, par exemple, contribuent à entretenir un état d'esprit et à créer des solidarités transversales dans l'institution.

D'autres éléments, propres à toute culture d'entreprise, sont le charisme, la compétence ou la force de conviction de tel responsable hiérarchique. Cela crée une forme de solidarité verticale. Et renforce l'impression que la Commission CEE n'est pas un bloc compact dénué d'âme. Au contraire, des expressions utilisées par les témoins rendent compte de l'existence de «groupes» de fonctionnaires unis par une expérience commune précédente — les «anciens de Val-Duchesse» <sup>(4)</sup> — qui renforce la solidarité transversale, ainsi que d'ensembles marqués par un individu [«le cercle von der Groeben» («der Kreis von der Groeben»), «la bande à Rabier»] illustrant la solidarité verticale.

De même, les filières nationales pourvoyeuses de fonctionnaires sont susceptibles de créer des solidarités de culture administrative, celle de l'Auswartiges Amt et celle du «colbertisme high-tech» <sup>(5)</sup> de la fonction publique française notamment, qu'il faut tenir présentes à l'esprit.

Dans cette perspective, il faut souligner combien les témoignages oraux, comme en d'autres occasions, sont précieux. Une foule d'informations ne figurent pas, et ne figureront jamais dans les archives. Le rôle des déjeuners entre

<sup>(1)</sup> Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> *La Croix*, 4 février 2005, p. 42.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

<sup>(5)</sup> Selon Élie Cohen cité par Hougounenq, R., et Ventelou, B., «Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne», *Revue de l'OFCE*, n° 80, janvier 2002, p. 8, l'expression s'applique à la période s'étendant des nationalisations de l'immédiat après-guerre aux années 80.

fonctionnaires, les réunions entre Monnet, Noël et Fontaine du samedi matin à Paris, le train du vendredi soir entre Bruxelles et la capitale française, tant d'autres «détails» encore, témoignent de l'alchimie sans laquelle des fonctionnaires venus de six pays naguère en conflit n'auraient pas lentement incarné l'institution. Car s'il est vrai que de grandes figures se détachent au sein du collège, que le rôle de patron du secrétaire général Émile Noël et la «signorilità» du responsable du service juridique, Michel Gaudet, sont souvent rappelés par les témoins, c'est évidemment à un nombre beaucoup plus élevé de fonctionnaires que les résultats atteints au moment du premier élargissement sont dus.

### «Personne n'est parfait»

Mais ce livre d'histoire et de mémoire qui n'a été ni conçu ni réalisé comme une apologie ne saurait taire que les premiers parcours de la Commission n'ont pas été sans susciter des polémiques, voire des crises, qui continuent, aujourd'hui, d'alimenter les divergences d'interprétation entre historiens, et d'opinion entre témoins, à propos des responsabilités des protagonistes institutionnels.

Ainsi, comme on le lira dans le chapitre consacré à la «crise de la chaise vide», les causes de celle-ci continuent d'agiter les esprits. Au-delà, une chose est claire. Cette crise a restreint de manière significative ce qui devait être, au 1<sup>er</sup> janvier 1966, «une extension considérable des possibilités de décisions majoritaires» <sup>(1)</sup>. En effet, comme le souligne Émile Noël: «Au lendemain de la crise [...], le recours à des décisions majoritaires est longtemps resté limité aux seules *mesures administratives ou budgétaires*» <sup>(2)</sup>. Dès lors, si «quelques assouplissements ont été ensuite progressivement introduits» <sup>(3)</sup>, l'activité de la Commission a pâti de cette situation durant les années qui nous occupent puisque son rôle, «proche de celui d'un arbitre menaçait de ne plus être que celui d'un simple médiateur» <sup>(4)</sup>.

Un deuxième exemple de divergences de vues, hier et aujourd'hui, est celui de la politique agricole. En bref, d'aucuns défendent la thèse selon laquelle celle-ci a abouti à garantir des prix d'intervention trop élevés, ce qui est à l'origine d'excédents, si souvent montés en épingle par les médias (les «montagnes» de céréales et de beurre), entraînant des dépenses considérables.

<sup>(1)</sup> Noël, É., *Les rouages...*, op. cit., p. 41.

<sup>(2)</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>(3)</sup> Ibidem. L'auteur ajoute: «Cette tendance a reçu une vigoureuse impulsion lors de la réunion des chefs de gouvernement de décembre 1974, où ceux-ci ont estimé qu'il fallait renoncer à la pratique qui consistait à subordonner au consentement unanime des États membres la décision sur toute question.»

<sup>(4)</sup> Note d'Antonio Marchini Cãmia du 7 mars 2005.

Or, comme en rend compte le chapitre consacré à la politique agricole, il importe de s'inscrire en faux contre des allégations qui font jouer à la Commission le rôle de bouc émissaire. En effet, la fixation des prix agricoles est décidée par le Conseil et non par la Commission qui, certes, la propose. Mais, «dans la majorité des cas, les propositions de celle-ci en la matière ont été faites à des niveaux plus bas que le niveau retenu par le Parlement et surtout par le Conseil. De plus, ce dernier a totalement rejeté les propositions du plan Mansholt visant une diminution de l'offre — par le “gel des terres” par exemple — afin d'éviter les excédents» (1).

Ces deux exemples dont l'examen, dans les chapitres qui leur sont consacrés, permet de dissiper des idées reçues, ne doivent pas dissimuler que l'action de la Commission dans le secteur des transports — une politique à propos de laquelle le traité conférait pourtant des pouvoirs importants à l'exécutif — et, dans une certaine mesure, dans celui de la politique sociale, appelle des réserves. Celles-ci sont exposées dans les chapitres relatifs à ces matières.

### Une fonction pédagogique

Cette histoire et ces mémoires du passé de la Commission au cours des années retenues ne sont donc pas sans fournir des exemples et des enseignements qui participent d'un mouvement dialectique entre aujourd'hui et hier à propos de la construction européenne. Ni apologie ni manuel du parfait petit Européen, ce livre peut avoir une fonction pédagogique. Celle qui invite, par une meilleure connaissance du passé, à ne jamais perdre de vue, en recherchant ce que les États souhaitent ou dont ils peuvent s'accommoder, ce que les citoyens sont prêts à accepter.

Dans cet esprit, le plan de l'ouvrage a fait l'objet, dans le chef de certains acteurs et témoins, de critiques dénonçant le fait que la part ménagée à certaines politiques qui, à l'époque, ne relevaient parfois que du vœu pieux, est trop belle. S'il est parfaitement exact que certaines d'entre elles étaient encore balbutiantes au moment du premier élargissement, il est tout aussi vrai qu'elles ont ensuite connu un développement significatif, voire sont devenues, aujourd'hui, des secteurs porteurs. Sachant que nous interrogeons souvent le passé en fonction de questions d'aujourd'hui, il a paru légitime aux auteurs d'opérer un choix de perspective veillant, sans pour autant tomber dans le piège de l'anachronisme, à restituer au mieux les réalisations avérées, sans omettre toutefois de parler aussi de ce qui était en gestation. Une manière, somme toute, d'illustrer que le traité de Rome instituant la CEE est un traité-cadre.

(1) Note de Georges Rencki du 5 août 2006.

## Envoi

Ce livre a été rendu possible grâce au concours de beaucoup de personnes que le projet a rendus solidaires dans son élaboration puisque, en définitive, chacune des parties n'était rien sans le concours de l'autre. Nous tenons donc à exprimer nos sincères et chaleureux remerciements à tous ceux qui ont contribué à ce qui fut un considérable chantier, adressant une pensée émue à la mémoire des témoins décédés entre le démarrage du projet et son aboutissement.

Cette évocation des témoins disparus invite à une dernière réflexion. L'expérience menée dans le cadre de ce projet montre que la mémoire de la Commission comme celle de toute institution demande à être précieusement recueillie et conservée. Le patrimoine qu'elle constitue est irremplaçable. Y compris parce que la connaissance de ce qui a été devrait former un bagage pour le présent. Dans cette optique, ne serait-il pas urgent de penser à mettre en place une procédure visant au recueil systématique du témoignage des fonctionnaires admis à faire valoir leurs droits à la retraite? Loin de constituer une démarche nostalgique, le recueil de la mémoire vivante peut être un outil permettant d'améliorer encore et toujours la bonne gouvernance d'une institution en perpétuelle évolution et adaptation.



Première partie  
**L'institution  
et ses acteurs**



Le 25 mars 1957, dans la salle des Horaces et des Curiaces au Capitole de Rome, les représentants des six États membres signent les traités de Rome. Un Comité intérimaire est institué afin de préparer l'entrée en vigueur des traités.

*De gauche à droite: Paul-Henri Spaak et Jean-Charles Snoy et d'Oppuers pour la Belgique; Christian Pineau et Maurice Faure pour la France; Konrad Adenauer et Walter Hallstein pour l'Allemagne; Antonio Segni et Gaetano Martino pour l'Italie; Joseph Bech pour le Luxembourg; Joseph Luns et Johannes Linthorst Homan pour les Pays-Bas.*

[Lambert Schaus, également signataire des traités, n'est pas présent sur la photo.]



## Chapitre 1

# Les travaux du Comité intérimaire (avril 1957-janvier 1958)

S'il tombe sous le sens que l'inauguration de la Commission CEE, le 16 janvier 1958, marque le début de son histoire, il est tout aussi évident qu'il en existe une préhistoire. Celle-ci est faite des travaux, démarches et pourparlers jalonnant la courte période qui s'écoule entre la date de la signature des traités de Rome et celle de l'inauguration de la nouvelle institution. Mais ce serait une vue de l'esprit d'omettre que la préparation de cette mise en place coïncide avec celle de la CEEA. Le tout sous l'œil particulièrement attentif autant qu'inquiet d'un protagoniste qui existe et travaille depuis 1952: la CECA.

Les quelques mois qui séparent la cérémonie du Capitole et le début des travaux des nouvelles Commissions revêtent une importance certaine. Non pas tant du point de vue de l'organisation pratique des nouvelles institutions que de celui de la désignation d'un président et, surtout, de l'orientation que prennent, par la force des choses, les futures relations entre le Conseil et les Commissions.

### L'institution du Comité

Le 7 mars 1957, le Comité intergouvernemental pour le marché commun et l'Euratom, réuni à

Bruxelles, examine la tâche qui incombera aux chefs de délégation en tant que Comité intérimaire une fois les traités signés. Une nouvelle réunion a lieu les 23 et 24 mars. Le 25, le Comité des ministres, ayant pris connaissance du rapport des chefs de délégation, institue le Comité intérimaire.

L'option qui est prise ne coule pas de source étant donné l'existence du «modèle» de la CECA ainsi que l'expérience du Comité intergouvernemental.

### Le précédent de la CECA

Lors de la première session du Conseil spécial de ministres qui se tient à Luxembourg du 8 au 10 septembre 1952, celui-ci charge un groupe ad hoc de formuler des propositions sur l'organisation de son travail. Parmi ces propositions, figure la création d'une Commission de coordination du Conseil de ministres (COCOR) composée de trois membres par pays. En plus de la préparation des travaux, elle coordonne «le travail des différentes commissions instaurées par le Conseil» <sup>(1)</sup>, non

<sup>(1)</sup> Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 77.

sans se faire la chambre d'écho des plaintes relatives à «l'affaiblissement du Conseil face à la Haute Autorité» (1).

Dans le même temps, la COCOR, qui tient sa première réunion le 5 mars 1953, développe, selon l'expression utilisée, dès 1958, par Ernst Haas, «le principe d'un organe original de type communautaire» (2).

Cette nouvelle culture institutionnelle a sans doute influencé l'organisation, la composition et la méthode de fonctionnement de ce qu'il est convenu d'appeler le Comité Spaak (3) devenu, après le Conseil de Venise, le Comité intergouvernemental pour le marché commun et l'Euratom.

Le Comité Spaak (et son prolongement) a été qualifié de «club plutôt extraordinaire» par Émile Noël qui ajoutait que celui-ci: «représentait un point de rencontre entre les porte-parole officiels et loyaux de six gouvernements, d'une part, et un groupe de militants dévoués à un vaste et noble projet, d'autre part» (4).

S'il convient de mettre un bémol à l'enthousiasme d'Émile Noël à propos de la conviction intime de certains protagonistes, il reste que le «club» en question avait adopté la forme d'un organe de négociation permanente. C'est ce qui permet à Jeffrey Lewis d'écrire que la pratique instaurée entre l'automne 1955 et le printemps 1957 déboucha sur «l'un des coups d'État les moins connus de l'histoire de l'Union européenne» (5), à savoir l'insertion dans

les traités instituant la CEE et l'Euratom d'un article créant «un comité composé des représentants permanents des États membres [qui] a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci» (6).

Cela permet de mieux comprendre que fidèle à l'atmosphère et à l'esprit qui avaient prévalu depuis 1955 et sans doute auparavant, à travers la COCOR, le Comité intérimaire, qui est mis en place le 25 mars 1957 et se réunit pour la première fois sous sa nouvelle appellation les 16 et 17 avril, soit composé par les anciens chefs de délégation au Comité intergouvernemental. Bien plus, les représentants des trois pays du Benelux au Comité intérimaire — Snoy et d'Oppuers, Schaus et Linthorst Homan — ont été cosignataires des traités, une qualité que n'ont pas le Français Marjolin, l'Italien Badini Confalonieri et l'Allemand Ophüls.

Cela étant, avant de se pencher sur les travaux du Comité, il est opportun d'évoquer le contexte dans lequel ils se déroulent.

## Le contexte

Les travaux du Comité intérimaire se déroulent dans un contexte général qui n'est pas le plus favorable.

En premier lieu, le Comité opère durant la période des ratifications des traités de Rome par les parlements nationaux (7). Le Bundestag est le premier à se prononcer, le 5 juillet 1957. La première Chambre néerlandaise clôt le cycle le 4 décembre. Or, à La Haye et à Bruxelles, les critiques, sans remettre les traités en cause, indiquent l'existence de fortes tensions (8) susceptibles, du côté belge surtout, de se répercuter sur les travaux

(1) Spierenburg, D., et Poidevin, R., op. cit., p. 78.

(2) «The principle of a novel community-type organ», dans Haas, E., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958, p. 491.

(3) Dumoulin, M., «Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)», dans Serra, E. (dir.), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma/La relance européenne et les traités de Rome/The relaunching of Europe and the treaties of Rome*, Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987, coll. «Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés», 3, Bruylant... Nomos Verlag, Bruxelles... Baden-Baden, 1989, p. 195-210.

(4) «Rather extraordinary club», «was both a meeting place of authorized and faithful spokesmen of the six Governments and a group of militants dedicated to a vast and noble political undertaking», dans Noël, É., «The Committee of Permanent Representatives», *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, n° 3, 1967, p. 219.

(5) «One of the less well-known political coups in the history of the EU», dans Lewis, J., «National Interests: Coreper», dans Peterson, J., et Shackleton, M. (eds.), *The Institutions of the European Union*, coll. «The New European Union Series», Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 280.

(6) Article 151 du traité CEE et 121 du traité Euratom.

(7) Sur la ratification des traités: Küsters, H. J., *Fondements de la Communauté économique européenne*, coll. «Europe», Office des publications officielles des Communautés européennes/Labor, Luxembourg/Bruxelles, 1990, p. 336-347.

(8) Voir les remarques fort brèves mais non moins extrêmement pertinentes de Bitsch, M.-Th., *Histoire de la construction européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Complexe, Bruxelles, 1999, p. 123, ainsi que de Gerbet, P., *La construction de l'Europe*, 3<sup>e</sup> éd., Imprimerie nationale, Paris, 1999, p. 188-189.



«L'Europe unie pour le progrès et pour la paix», proclame cette affiche italienne célébrant la signature des traités de Rome le 25 mars 1957 qui reproduit aussi une phrase d'un discours d'Alcide De Gasperi (1881-1954) prononcé à Milan devant les cadres de la Démocratie chrétienne de l'Italie du Nord le 26 avril 1953: «Les frontières en Europe seront enfin abaissées et nous aurons une seule Communauté ainsi qu'une libre circulation aussi bien des personnes que des biens et surtout du travail» («Per la legge maggioritaria», Discorso pronunciato ai dirigenti della Democrazia Cristiana dell'Alta Italia, Milano, 26 aprile 1953, dans De Gasperi, A., *Nel Partito popolare italiano e nella Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1990, vol. II, p. 473-492).

Ajoutons que la signature des traités avait aussi retenu l'attention de cette autre institution transnationale qu'est l'Église catholique. Ainsi, le 26 mars, le pape Pie XII avait écouté très attentivement le discours de Spaak, retransmis par la radio italienne, au Banco di Roma sur le thème de l'Europe de demain. Le 13 juin, le souverain pontife recevant un millier de délégués au congrès du Mouvement européen réuni à Rome leur adresse un discours particulièrement intéressant dans lequel il insiste tout spécialement sur la notion de «Communauté» spirituelle et morale, et sur les responsabilités de celle-ci en Afrique notamment, encourageant la ratification des traités par les parlements nationaux, le pape dit espérer «un renforcement des exécutifs des nouvelles communautés et partant la constitution d'un organisme politique unificateur» («Die Stimme des Papstes. Stand und Aufgaben der Europäischen Einigung», *Herder Korrespondenz. Orbis catholicus*, 11<sup>e</sup> année, août 1957, p. 522).

du Comité. Sans entrer dans le détail, il faut rappeler que Spaak, qui prend ses fonctions de secrétaire général de l'OTAN dès le mois de mai 1957, est remplacé par Victor Larock. Celui-ci éprouve beaucoup de difficultés face à l'hostilité bien connue du Premier ministre Achille Van Acker à l'égard des traités <sup>(1)</sup>. En outre, il faut rappeler que certaines administrations nationales ne cachent pas leur hostilité face aux perspectives ouvertes non seulement par le marché commun <sup>(2)</sup> mais également par l'Euratom <sup>(3)</sup>.

Un deuxième facteur qui contribue à conférer au climat de la deuxième moitié de l'année 1957 un caractère quelque peu instable est la situation à la CECA. Dès le mois de juillet, en effet, René Mayer, président de la Haute Autorité depuis un peu plus d'une année à peine, a décidé de démissionner. Il annonce la nouvelle le 18 septembre. Son successeur ne sera désigné que le 7 janvier 1958. Pendant près de quatre mois, la CECA est donc dirigée par un président démissionnaire.

En outre, le vice-président allemand de la Haute Autorité, Franz Etzel, élu au Bundestag, attend d'avoir l'assurance d'obtenir un poste ministériel à Bonn avant de démissionner de ses fonctions à Luxembourg. Ce qu'il fait, peu de temps après Mayer. Comme l'écrit Raymond Poidevin: «La Haute Autorité se sent décapitée» <sup>(4)</sup>. Surtout, le sentiment qui prévaut chez certains est que la première Communauté, expérience supranationale ayant suscité beaucoup d'espoir, est condamnée dorénavant à jouer les seconds rôles.

Le troisième et dernier élément qui doit être mentionné ici résulte d'un constat.

Sur la base d'une enquête bibliographique relative à ce qui fut publié, en 1957, dans les principaux hebdomadaires et mensuels économiques paraissant dans les six pays membres et au Royaume-Uni, il s'avère que les questions qui retiennent l'attention des observateurs et des commentateurs sont, d'une part, le projet de zone de libre-échange et, d'autre part, les territoires d'outre-mer. En revanche, l'intérêt porté au problème du financement des nouvelles institutions, par exemple, est proche de zéro. Il en va de même du Comité intérimaire. Cela est paradoxal car le lien entre les travaux dudit Comité et le projet de zone de libre-échange n'est pas insignifiant.

### Le mandat du Comité intérimaire et son exercice

Le Comité intérimaire débute donc ses travaux les 16 et 17 avril 1957. Présidé par Jean-Charles Snoy, le Comité, dont les réunions ont lieu au château de Val-Duchesse, a reçu un mandat en dix points.

Le premier est particulièrement technique et est rapidement réglé. Il concerne l'élaboration des protocoles sur le statut de la Cour de justice et sur les privilèges et immunités des Communautés qui n'était pas achevée au moment de la signature des traités. Elle donne lieu à un intense travail de rédaction dans lequel, pour l'anecdote, le Luxembourgeois Pierre Pescatore détient deux voix: celle de son pays et celle de la Belgique qu'il représente <sup>(5)</sup>.

Cela étant, le Comité, qui est autorisé «à examiner toute autre question dont la solution se révélerait nécessaire, à l'exclusion de toute modification des dispositions des traités» <sup>(6)</sup>, est chargé d'étudier à la fois des questions communes aux deux nouvelles Communautés et des problèmes spécifiques à chacune d'entre elles.

<sup>(1)</sup> Washington, NA 755.13/3-2058, Sprouse au Département d'État, Bruxelles, 20 mars 1958 à propos d'incidents remontant à octobre 1957 au sujet de la ratification des traités.

<sup>(2)</sup> Voir notamment Prate, A., *Quelle Europe?*, Julliard, Paris, 1991, p. 56 et suiv.; Quennouëlle-Corre, L., *La direction du Trésor 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, CHEFF, Paris, 2000, p. 436-437: «L'entrée en vigueur du marché commun est prise en compte, bon gré mal gré, dans les cadres de pensée. [...] La CEE est intégrée, même négativement, dans les raisonnements et les argumentations.»

<sup>(3)</sup> Curli, B., *Il progetto nucleare italiano (1952-1964). Conversazioni con Felice Ippolito*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000, p. 203.

<sup>(4)</sup> Spierenburg, D., et Poidevin, R., op. cit., p. 493.

<sup>(5)</sup> Pescatore, P., «Les travaux du "groupe juridique" dans la négociation des traités de Rome», *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, *Studia diplomatica*, vol. XXXIV, n° 1-4, Bruxelles, 1981, p. 176. Voir aussi l'entretien avec Pierre Pescatore par Corinne Schroeder et Jérôme Wilson, 8 juillet 2005.

<sup>(6)</sup> GEHEC, PB, 23 B, note du secrétariat du Comité intérimaire pour le marché commun et l'Euratom, Bruxelles, 4 décembre 1957, p. 5 (MAE 1293 f/57 mts).

## Les tâches du Comité intérimaire concernant l'Euratom

Parmi les tâches assignées au Comité intérimaire par le mandat initial, quatre concernent l'Euratom, à savoir:

- entreprendre certains travaux préparatoires à l'exécution du programme de recherche de l'Euratom, notamment en matière de réacteurs prototypes;
- préparer un règlement relatif au contrôle de la diffusion des connaissances considérées comme secrètes;
- suivre l'activité du syndicat d'études sur la séparation isotopique et du groupe d'études sur la séparation chimique;
- examiner les problèmes posés par la préparation des statuts de l'Agence d'approvisionnement.

La latitude laissée au Comité d'évoquer toutes les questions autres que celles explicitement inscrites dans le mandat de mars 1957 découle du traité CEE, et plus particulièrement de son article 235 qui stipule: «Si une action nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.»

Or, en avril 1957, il n'y a ni Commission ni Assemblée. Le Comité intérimaire a en quelque sorte les coudées franches. Il crée deux groupes ad hoc. Le premier concerne l'Euratom, le deuxième le marché commun. Ils sont chacun susceptibles d'être subdivisés en sous-groupes. Parmi eux, quatre concernent directement l'énergie atomique. En règle générale, les travaux de ces derniers ne produisent pas grand-chose de concret. C'est ce que constate Jean Rey dès le 16 janvier 1958. Avec le grand talent de pince-sans-rire qui est le sien, il déclare en effet: «Le Comité intérimaire [...] a eu jusqu'à présent moins de travail pour l'Euratom» que pour le marché commun <sup>(1)</sup>.

(1) CEAB, CEE/C/9f/58 ef, projet de procès-verbal de la réunion de la Commission CEE du 16 janvier 1958, p. 5.

## Le groupe du marché commun

Le Comité intérimaire a à connaître de deux questions relatives au marché commun.

La première concerne les statuts du comité monétaire prévu à l'article 105 du traité. Celui-ci dispose que le comité, où siègent deux représentants de chaque État membre et de la Commission, a un caractère consultatif. Il ne formule donc que des avis.

Si le groupe ad hoc chargé d'établir un avant-projet de décision organisant le comité progresse rapidement, le groupe «Marché commun», en revanche, voit surgir une importante divergence de vues entre Français et Allemands ou, pour le dire autrement, entre la conception de la Bundesbank favorable à plus d'indépendance et celle du ministère français des finances <sup>(2)</sup>. Le blocage qui intervient en novembre 1957 conduit le Comité

(2) Feiertag, O., «La France, la CEE et le système monétaire international: les accords généraux d'emprunt ou l'émergence de l'Europe monétaire (1958-1962)», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. I, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002, p. 294, et Bottex, A., «La mise en place des institutions monétaires européennes (1957-1964)», *Histoire, Économie et Société*, 18<sup>e</sup> année, n° 4, 1999, p. 754-757. Sur l'attitude de la Bundesbank, voir Dickhaus, M., «Facing the Common Market: The German Central Bank and the Establishment of the EEC, 1955-1958», *Journal of European Integration History*, vol. 2, n° 2, 1996, p. 93-108.

intérimaire à reporter la solution du problème à plus tard <sup>(1)</sup>.

La deuxième question à traiter est à la fois extrêmement technique et particulièrement importante. Il s'agit, pour le sous-groupe des problèmes douaniers, de préparer un projet de nomenclature commune «et d'effectuer le calcul des taux du tarif douanier commun pour les produits relevant du marché commun général ainsi que pour ceux relevant du marché commun nucléaire» <sup>(2)</sup>.

Après avoir établi un spécimen de tarif commun destiné à servir à la fois de banc d'essai et de plate-forme commune en vue de futures discussions au GATT, le groupe ad hoc avance dans la direction de la nomenclature commune. Seuls les droits contingentaires continuèrent de poser des problèmes qui ne trouvèrent leur solution que plus tard.

Par ailleurs, dans le domaine des produits relevant du marché commun nucléaire, un classement de ceux-ci est établi et transmis aux administrations compétentes dans les États membres.

Ainsi, tout en insistant sur le fait que les résultats des travaux consacrés aux problèmes douaniers ne lient ni les États ni les futures institutions, le Comité intérimaire fait indéniablement progresser les dossiers tant en ce qui concerne le marché commun général que celui des matières nucléaires. Une attitude qu'il s'efforce d'illustrer aussi en ce qui concerne les questions communes aux deux institutions.

## Les questions communes

La mise en place des nouvelles institutions pose évidemment des problèmes pratiques. Ceux relatifs au régime linguistique et au siège des institutions ne paraissent pas avoir été évoqués

au Comité intérimaire. Certes, Snoy est saisi, en novembre 1957, des candidatures de Strasbourg d'abord; Bruxelles, ensuite. Mais le président du Comité intérimaire se contente, ce qui est normal, d'en constater le dépôt <sup>(3)</sup>. Sans plus.

En revanche, le statut des fonctionnaires fait l'objet d'un important travail préparatoire. Le groupe ad hoc désigné le 10 octobre est présidé par André Molitor. Il dépose son rapport le 25 novembre. Il s'agit d'un document substantiel en deux parties. La première est consacrée aux problèmes qui doivent être résolus dans un statut du personnel. La deuxième passe en revue les solutions apportées à ces questions dans les statuts ou règlements d'institutions internationales, à savoir la CECA, le Conseil de l'Europe, l'OECE, l'UEO, l'OTAN et l'Unesco, sans oublier toutefois le projet de statut des personnels civils de la CED <sup>(4)</sup>.

Cela étant, le Comité intérimaire, en confiant à un groupe ad hoc la question du statut, s'était explicitement réservé «l'examen de certains problèmes qui se poseront aux institutions au moment du démarrage» <sup>(5)</sup>.

Cette formule diplomatique recouvre en fait l'ambition du Comité intérimaire et plus particulièrement de Snoy de procéder à l'analyse des tâches à accomplir par la Commission CEE au cours de sa première année de fonctionnement. Un mémorandum est effectivement établi. Il recommande «de s'inspirer des méthodes d'organisation du secrétariat de l'OECE en vue d'éviter les dangers de la bureaucratie». Hallstein, à qui Snoy remet le document peu de temps avant l'entrée en

<sup>(1)</sup> GEHEC, PB, 23 B, compte rendu de la réunion du Comité intérimaire du 7 novembre 1957.

<sup>(2)</sup> Ibidem, note du secrétariat du 4 décembre 1957 déjà citée, p. 2.

<sup>(3)</sup> Hemblenne, B., «Les problèmes du siège et du régime linguistique des Communautés européennes (1950-1967)», *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft/Les débuts de l'administration de la Communauté européenne*, numéro thématique du *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992, p. 130-132.

<sup>(4)</sup> GEHEC, PB, 23 B, MAE 1281 f/57 mp. Ce document compte soixante-neuf pages. Voir aussi Sassi, S., «Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie (1952-1968)», *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000, p. 205-206 (note 45).

<sup>(5)</sup> GEHEC, PB, 23 B, MAE 1293 f/57 mts, p. 5.



Le Comité intérimaire se réunit à Val-Duchesse, un domaine de plus de vingt-huit hectares aux portes de Bruxelles. Son origine remonte à 1262, lorsque y est fondé le premier couvent de sœurs dominicaines aux Pays-Bas. Laisse à l'abandon pendant la Révolution française, le logis de l'abbesse est converti en manoir par de nouveaux propriétaires. En 1930, le dernier d'entre eux lègue le château à l'État belge par donation royale à la condition qu'il serve de lieu de résidence à un prince de la famille royale ou de lieu de réception pour des hôtes de marque. C'est à Val-Duchesse, le 26 juin 1956, que s'ouvrent les négociations intergouvernementales en vue de préparer la rédaction des traités. La première réunion de la Commission CEE se tiendra également en ce lieu.

fonction de la Commission, n'en tient — oserons-nous dire bien entendu? — aucun compte <sup>(1)</sup>.

Ce qui peut paraître constituer une simple anecdote est au contraire un fait fort significatif de l'importance acquise au fil des mois par le Comité intérimaire ainsi que de son ambition de

jouer, une fois transformé en Coreper sur la base d'une décision du Conseil du 25 janvier 1958, un rôle de premier plan.

À cet égard, le rapport que Snoy présente le 16 janvier 1958 à Val-Duchesse aux membres de la Commission CEE lors de la réunion constitutive de celle-ci est édifiant.

En effet, en plus des questions à propos desquelles le Comité avait reçu un mandat détaillé, il apparaît que, décidément, l'éventail de ses interventions est fort large. Pour se borner à quelques

(1) Snoy et d'Oppuers, J.-Ch., *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*, FJME/Duculot, Paris/Louvain-la-Neuve, 1989, p. 125. Dans le rapport présenté devant le collège le 16 janvier, Snoy écrit: «Le Comité a également estimé utile de transmettre aux institutions certaines réflexions relatives aux problèmes du démarrage». Voir BA, WH, 428, CEE/C/10/d/58 mar, rapport du président du Comité intérimaire.

exemples, citons: le rapprochement des dispositions législatives des États membres dans le domaine des produits alimentaires et des boissons, la participation collective des Six au programme élargi d'assistance technique des Nations unies, des échanges de vues avec les délégations de nombreux gouvernements mais aussi l'élaboration des réponses communes aux non moins nombreuses notes diplomatiques portant sur des aspects politiques, économiques et sociaux des traités.

Cet effort de coordination de l'attitude des Six est également perceptible au sein d'organisations et de conférences internationales telles que la Commission économique des pays d'Amérique latine, la Commission économique pour l'Europe ou l'Organisation des Nations unies. Au GATT aussi, la coordination fut à l'ordre du jour. En effet, pour reprendre les termes mêmes du rapport général de Snoy de janvier 1958:

«Les Six ont affirmé que les traités de Rome étaient entièrement conformes aux dispositions du GATT [...] [qui] permettent en plein droit à un certain nombre de parties contractantes de constituer une union douanière ou une zone de libre-échange sans être tenu de demander une dérogation aux dispositions de l'accord général. Les Six ont précisé que cette conformité ne s'appliquait pas seulement aux dispositions du traité de Rome relatif aux échanges entre les États membres eux-mêmes, mais aussi aux dispositions du traité relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer, dispositions qui établissent une zone de libre-échange entre ces pays et territoires et l'ensemble des États membres. Un grand nombre d'autres parties contractantes ont fait connaître leurs craintes et leurs critiques à l'égard du traité de Rome, et plus particulièrement en ce qui concerne le régime applicable à l'agriculture et l'association des pays et territoires d'outre-mer. L'intention a été manifestée [...] de soumettre la Communauté à des examens ou rapports périodiques. Les Six ont déclaré qu'ils ne pourraient accepter d'être soumis [...] à un traitement différent de celui réservé aux autres parties contractantes [...]. Les Six ont intégralement maintenu leur position [...]. Cette

### Jacques Donnedieu de Vabres évoque l'ambiance européenne à Bruxelles entre 1956 et 1958

*«La négociation c'est d'abord [...] des acteurs d'origine diverse, politiques, financiers, économistes, ingénieurs, diplomates, pris dans une foule de confidents, de figurants et d'interprètes; un mode de monologues, de dialogues, de scènes complexes ou confuses: en bref tous les éléments d'un vaste et long spectacle, mélangé de passion et de patience, de science et de cirque [...].*

*Bruxelles accueille des troupes de plus en plus nombreuses [...] envoyées en banlieue, au-delà d'Auderghem, à Val-Duchesse, avec son lac retournant au marais, ses frondaisons presque sauvages, sa vieille église presque désertée et fermée [...]. Le roi, le gouvernement belge, le Gaulois, Bois-Seigneur-Isaac reçoivent tour à tour les tenants des grands premiers rôles. Les autres artistes se répandent dans une capitale prospère et hospitalière, autour de la Grand-Place ou avenue Louise, rue du Pépin ou place du Marché-aux-Poissons: ils goûtent les huîtres du Zee-land, les choux, les frites, les chicons et les gueuses, regardent les Flamandes tricoter dans les vitrines, découvrent la Nouvelle Équipe, nouent intrigues et mariages, ou se perdent dans l'immense foire de l'Exposition universelle.»*

Jacques Donnedieu de Vabres,  
«Souvenirs de négociations», *Revue du Marché Commun*,  
n° 100, mars 1967, p. 118.

position a été défendue par les négociateurs des Six agissant en complète unité de vues et dans un esprit d'étroite collaboration» <sup>(1)</sup>.

Si la dernière observation paraît pertinente dans le cas d'espèce, car les Six peuvent se montrer

<sup>(1)</sup> CEAB, CEE/C/10/f/58 mb, rapport du président du Comité intérimaire, point II.



solidaires s'ils se sentent attaqués, l'ambition de la coordination ne coule pas de source, comme le démontre le dossier de la zone européenne de libre-échange.

## Zone de libre-échange

Le Conseil de ministres de l'OECE décide, le 13 février 1957, d'entamer des négociations afin de déterminer les modalités sur la base desquelles pourrait être établie une zone de libre-échange en Europe. Au niveau des Six, le Comité intérimaire est bientôt chargé de coordonner l'attitude des États membres à l'égard des problèmes posés par le projet.

Mais, comme en témoigne désormais une importante littérature, la mise en route de négociations relatives à la création d'une zone de libre-échange avait été précédée d'un important travail préparatoire.

Lorsque les délégations des Six inaugurent, le 26 juin 1956, la conférence de Val-Duchesse au cours de laquelle furent élaborés les traités de Rome, il était acquis que ceux-ci comporteraient des dispositions prévoyant l'adhésion ou l'association des États tiers.

C'est dans ce contexte que se situe la décision arrêtée par le Conseil de l'OECE le 19 juillet 1956 de créer un groupe de travail spécial chargé d'étudier la possibilité d'une association entre la future CEE et les onze autres membres de l'OECE sur la base d'une zone de libre-échange.

Présidé par Snoy, le groupe de travail dépose son rapport le 10 janvier 1957. Il fait l'objet de la décision du Conseil de l'OECE du 13 février qui a été rappelée.

Entre cette date et octobre 1957, époque à laquelle la négociation à l'OECE démarre au niveau politique dans le cadre du comité Maudling, le Premier ministre britannique, Harold Macmillan, commet ce qui est considéré aujourd'hui comme une erreur de stratégie tandis que la France, à

partir de juillet 1957, marque une indéniable distance par rapport au projet de zone de libre-échange <sup>(1)</sup>.

L'erreur de Macmillan aurait été de vouloir à tout prix voir négocier le projet de zone de libre-échange par les dix-sept membres de l'OECE en omettant de préparer le terrain comme le lui conseillait Whitehall. Cette préparation de terrain aurait consisté à créer un *balanced group* réunissant les représentants britannique, danois, suisse, français et allemand, sans oublier le président du Comité intérimaire... En d'autres termes, Snoy serait devenu l'interface idéale entre les Six et les Dix-Sept.

Bien que le *balanced group* n'eût pas vu le jour, Snoy n'en allait pas moins jouer un rôle que certains milieux, soucieux de promouvoir d'abord et avant tout l'Europe des Six, considéreraient comme très peu clair, voire ambigu.

Snoy «est l'un des principaux partisans de l'approche par l'OECE-zone de libre-échange et montre peu d'enthousiasme pour le développement des Six», écrit un diplomate américain <sup>(2)</sup>, tandis que Jean Rey, dans une conversation avec Spaak, confiait que: «Snoy avait toujours été l'homme de l'Europe-OECE et que sa collaboration à la rédaction du traité de Rome n'avait été qu'une heureuse parenthèse et qu'il était malheureusement revenu à ses anciennes erreurs» <sup>(3)</sup>.

Ainsi, le président du Comité intérimaire, par ailleurs directeur du comité des échanges de l'OECE, aurait été une sorte de cheval de Troie, impression renforcée aux yeux de certains par le fait que, dès octobre 1957 et la mise en place du Comité intergouvernemental dit comité Maudling, Snoy y siège en attendant que la CEE soit établie. Partisan de la grande Europe, Snoy devait toutefois constater, à son grand regret, que «l'établisse-

(1) Maurhofer, R., «Revisiting the Creation of EFTA: the British and the Swiss Case», *Journal of European Integration History*, vol. 7, n° 2, 2001, p. 68-69.

(2) «Is a leading apostle of the OEEC-EFTA approach and is somewhat lukewarm on development of the Six», Washington, NA 755.13/10-2959, mémorandum McBride pour White, 29 octobre 1959.

(3) AULB, JR, note pour le dossier incident Macmillan, 4 avril 1960, p. 2.

## La Commission et les travaux pratiques du Comité intérimaire

*«Le Comité intérimaire s'est chargé de préparer le travail des futures Commissions. Mais en fait la Commission de la CEE n'a tenu pratiquement aucun compte de tout ce qui avait été fait là [...]. Pierre Bourguignon a présenté à la Commission lorsqu'elle est arrivée des travaux préparatoires qui ont été jugés finalement peu utiles.»*

UCL, GEHEC, entretien avec Frans De Koster par Christine Machiels, 12 décembre 2001.

ment d'une position commune [...] présente pour les Six des difficultés qui ne peuvent être résolues sans un effort prolongé<sup>(1)</sup>. Ou encore, à trente ans de distance, que «le Comité intérimaire était en fait incapable d'arrêter une position»<sup>(2)</sup>!

Le bilan du Comité intérimaire est contrasté. D'un côté, il démontre une capacité à servir de pont entre la négociation des traités puis leur signature et l'inauguration des nouvelles institutions. De l'autre, il échoue dans certaines des tâches qui lui avaient été assignées en mars 1957. Mais était-ce bien son rôle que de s'atteler à certains dossiers particulièrement sensibles? La question mérite d'être posée.

En effet, sans revenir sur les observations qui ont déjà été formulées à propos de la continuité qui existe entre le comité Spaak et le Comité intérimaire, il faut toutefois souligner quelques points importants.

Le «club» ou «clan des anciens»<sup>(3)</sup> de Val-Duchesse a bel et bien acquis, depuis l'automne 1955, une remarquable qualification dans les matières européennes. Chez certains, la vision est politique. Elle l'est à un point tel que, chez un Snoy, on est conduit à se poser beaucoup de questions au

sujet du sens qu'il souhaitait voir prendre à la construction européenne.

En outre, le Comité intérimaire, réunissant des représentants des États, a tendance à concevoir le fonctionnement des futures institutions communautaires selon des schémas préétablis comme en témoigne le mémorandum remis à Hallstein. Mais il y a plus.

Dès la mise en place de la Commission CEE, Snoy pose la question de la représentation de la Commission «à la réunion des représentants des États membres». La réaction est mesurée mais nette. S'inspirant de la CECA, la Commission rappelle que les membres de la Haute Autorité n'ont jamais participé aux réunions des «suppléants» sauf lorsqu'elles avaient lieu sur invitation d'un de ses membres. Seul Marjolin, aussitôt contré, propose une alternative à la fin de non-recevoir. Un membre de la Commission pourrait participer à la réunion présidée par Snoy «en spécifiant qu'il y assiste sous toute réserve, étant donné que le pouvoir de décision appartient au Conseil qui ne peut déléguer ses pouvoirs»<sup>(4)</sup>.

Cette question est une nouvelle fois soulevée à l'approche de la réunion commune des Commissions et de la Haute Autorité avec le Conseil de ministres prévue pour le 25 janvier. La Commission CEE redit qu'une délégation de pouvoir à ce qui va devenir le Coreper «serait contraire aux dispositions du traité»<sup>(5)</sup>. Et de convenir d'y déléguer un fonctionnaire qui fera rapport à la Commission. Une politique que suivit aussi la Commission Euratom<sup>(6)</sup>.

La tentative, rapidement avortée, de l'ancien Comité intérimaire de voir des membres de la

(1) CEAB, CEE/C/10/f/58 mb, point I c.

(2) Snoy et d'Oppuers, J.-Ch., op. cit., p. 124.

(3) Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

(4) BA, WH, 428, CEE/C 9d/58 mar, projet de procès-verbal de la première réunion de la Commission tenue le 16 janvier 1958, p. 9-10. Le procès-verbal révisé [BA, WH, 428, CEE/C 9d/58 (rév.) mar] se lit toutefois comme suit: «La Commission estime que le Conseil a un pouvoir de décision qu'il ne peut pas déléguer.»

(5) BA, WH, 429, CEE/C 12 d/58 mk, projet de procès-verbal de la deuxième réunion tenue les 24, 25 et 27 janvier 1958, p. 2.

(6) CEAB, EUR/C/66/58 f., procès-verbal de la deuxième réunion de la Commission Euratom, p. 6.

Commission CEE participer à ses réunions, fut suivie, une fois le Coreper institué, par la prétention de celui-ci d'adresser des recommandations à la Commission Euratom <sup>(1)</sup>! Faut-il même préciser que la réaction de celle-ci fut cinglante.

L'explication de ces tentatives du Coreper d'assumer un rôle qui n'était pas le sien peut sans doute être attribuée aux facteurs qui ont déjà été mentionnés. Il reste qu'ils n'expliquent pas tout.

La constitution du Coreper permet de vérifier que de grandes manœuvres eurent lieu, dans certains États membres, au niveau de la manière de concevoir la politique européenne à mener.

Le premier exemple est celui de la Belgique. Snoy, qui avait joué l'important rôle que l'on sait, aurait sans doute pu briguer la fonction de commissaire — il y pense au printemps 1957 et est encouragé par Spaak <sup>(2)</sup>. Il n'en est rien. Bien plus, une fois le Coreper créé le 25 janvier 1958, Snoy fut certes désigné comme représentant de la Belgique, et du fait de l'ordre alphabétique premier président du Comité. Mais sa nomination ne valait que pour le marché commun. En effet, c'est Joseph Van Tichelen, directeur général au ministère des affaires économiques, dont Snoy était le secrétaire général, qui devait devenir le représentant permanent auprès de l'Euratom <sup>(3)</sup>.

À en croire Jean-Charles Snoy, «cette dissociation de fonctions» qui le «choqua profondément» <sup>(4)</sup> était inspirée par des mobiles politiques, Van Tichelen étant considéré comme socialiste. Cette explication ne nous paraît pas suffisante.

Snoy, du fait de ses compétences ainsi que de l'expérience accumulée depuis 1945 dans les négociations économiques internationales, exerce des

fonctions qui le rapprochent davantage des affaires étrangères que des affaires économiques stricto sensu. Par ailleurs, la désignation de Jean Rey, ministre des affaires économiques, comme membre belge de la nouvelle Commission CEE en janvier 1958 risquait, aux yeux de certains, de renforcer encore l'emprise de Snoy sur les questions européennes. Sachant, comme nous l'avons rappelé plus haut, que le Premier ministre Van Acker était hostile à la construction européenne <sup>(5)</sup>, il n'est pas difficile de comprendre sa volonté de ne pas laisser plus d'espace encore à un haut fonctionnaire ayant prouvé au fil du temps sa capacité de résister avec succès à plusieurs ministres dont il ne partageait pas les choix en matière de politique économique <sup>(6)</sup>.

Cela étant, Snoy et Van Tichelen restèrent représentants permanents jusqu'au 15 janvier 1959. À partir de cette date, Snoy obtint du gouvernement dirigé par Gaston Eyskens que l'ambassadeur Joseph Van der Meulen devienne le représentant permanent unique de la Belgique.

Cette décision impliquant que le représentant permanent appartienne aux affaires étrangères renvoie à une autre décision, relative, quant à elle, à la France.

Robert Marjolin ayant été nommé à la Commission CEE, il s'agit, en 1958, de désigner un représentant permanent de la France. Cette désignation est le résultat de la lutte que se livrent les administrations concernées afin de savoir qui assumera la gestion des affaires européennes. C'est ainsi que, jusqu'au mois d'avril 1958, c'est Jacques Donnedieu de Vabres, secrétaire général du SGCI, qui représente son pays au Coreper. Mais le Quai d'Orsay entend faire prévaloir le point de vue selon lequel le représentant permanent doit être placé sous son autorité. Au début du mois

(1) CEAB, EUR/C/66/58 f., procès-verbal de la deuxième réunion de la Commission Euratom, p. 6.

(2) Snoy et d'Oppuers, J.-Ch., op. cit., p. 126.

(3) La nomination de Joseph Van Tichelen ne devint effective qu'au mois de mars 1958. En effet, le ministre des affaires économiques qui succéda dans cette fonction à Jean Rey, Roger Motz, «n'était pas d'accord sur la nomination [...] mais il finit par s'incliner devant la volonté du Premier ministre», *ibidem*, p. 127.

(4) Voir note 2 ci-dessus.

(5) Premier ministre, Van Acker ne craignait pas de déclarer publiquement qu'il «fallait fusiller ceux qui avaient fait le Plan Schuman». Voir Dujardin, V., *Jean Duvieusart (1900-1977). Europe, Wallonie-Bruxelles, Léopold III*, nouvelle édition, Le Cri, Bruxelles, 2001, p. 148.

(6) Van Offelen, J., *La ronde du pouvoir. Mémoires politiques*, Didier Hatier, Bruxelles, 1987, p. 149.

**TELEPHONES :**  
 Direction ..... 17.22.56  
 Rédaction générale 24 heures 17.22.56  
 Rédaction sports ..... 17.21.56  
 Abonnements ..... 17.21.56  
 Abonnements ..... 17.21.56  
 Abonnements ..... 17.21.56  
 Abonnements ..... 17.21.56  
 Abonnements ..... 17.21.56

La publicité est reçue en nos bureaux, 25, rue du Pont-Neuf, et à La Centrale Publicitaire, 68-70, Rue Adolphe Max, à Bruxelles.

# La Dernière Heure

Le plus grand journal belge, le mieux renseigné - 52, rue du Pont-Neuf - Bruxelles 1

53<sup>e</sup> ANNEE N° 17  
**VENDREDI**  
**17 janvier 1958**  
 LE NUMERO : 1 Fr. 75  
 Presses : 0 119 - Soirée : 0 40 Édition  
 Coût des chq.-post. Abonnés : 3601  
 Marchands et abonnés : 1176

## PREMIERE REUNION A BRUXELLES

### de la Commission du Marché Commun

« Nos travaux serviront l'Europe et non les intérêts particuliers » déclare le président, M. W. HALLSTEIN

Voici, photographés lors de la séance inaugurale, MM. Hans von der Groeben (All.), Marjolin, vice-président (Fr.), Malvestiti, vice-président (It.), Walter Hallstein, président (All.), Mansholt, vice-président (Holl.), Lemaignan (Fr.), Rey Belg. et Petrilli (It.).

La Commission européenne du Marché commun a été officiellement créée le 17 janvier 1958 à Bruxelles. Les travaux ont débuté par une séance académique publique.

L'ordre du jour de la Commission, qui se réunit, sera consacré aux problèmes à long terme et à court terme. Les travaux de la Commission seront dirigés par son président, M. Walter Hallstein, président de la Commission et vice-président de la Commission.

Le président de la Commission, M. Walter Hallstein, a déclaré que les membres de la Commission avaient leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt de l'Europe.

Une séance publique a été présidée par le ministre belge des Affaires étrangères, M. Pierre Luchaire, et ouverte par le ministre belge des Affaires étrangères, M. Pierre Luchaire, et ouverte par le ministre belge des Affaires étrangères, M. Pierre Luchaire.

M. Rey était accompagné de deux membres de son cabinet, MM. Lucion et Heuvelin, qui semblaient avoir été appelés à se rendre au Meeting.

Pendant cette réunion privée, le président de la Commission, M. Walter Hallstein, a déclaré que les membres de la Commission avaient leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt de l'Europe.

Il a déclaré que les membres de la Commission avaient leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt de l'Europe.

## Première réunion de la Commission du Marché commun

Trois ministres italiens à Bruxelles le 25

Dîner chez M. Rey

(Voyez début page 1)

« En tant que Collège, nous ne pouvons nous occuper que de ce qui nous concerne directement et nous ne pouvons pas nous occuper de ce qui concerne les autres Etats membres. Nous sommes donc très intéressés par les problèmes de notre tâche. Nous sommes très intéressés par les problèmes de notre tâche. Nous sommes très intéressés par les problèmes de notre tâche. »

Le ministre italien des Affaires étrangères, Giuseppe Petilli, et deux autres ministres italiens, se sont rendus à Bruxelles pour participer aux réunions de la Commission du Marché commun.

M. Petilli, qui sera accompagné par le ministre de l'Industrie, Silvio Dotti, et par le ministre de l'Économie, Giulio Carlo, quittera Rome par avion le 24 janvier.

Il participera également aux réunions de Conseil des ministres de l'Économie, qui auront lieu à Bruxelles, à la fin du mois de janvier.

Le ministre italien des Affaires étrangères, Giuseppe Petilli, et deux autres ministres italiens, se sont rendus à Bruxelles pour participer aux réunions de la Commission du Marché commun.

Le 16 janvier 1958, se tient à Val-Duchesse la première réunion de la Commission CEE. La Commission invite la presse à cette occasion. Derrière les commissaires assis (de gauche à droite: Hans von der Groeben, Robert Marjolin, Piero Malvestiti, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Robert Lemaignan, Jean Rey, Giuseppe Petrilli), se tiennent leurs chefs de cabinet (à l'arrière: Ernst Albrecht, Jean Flory, Jean-Claude Richard, Swidbert Schnippenkötter, Jacob van der Lee, Georges Rencki, [peut-être Guido Mondaini]; Alex Hoven, Pierre Lucion). [Michel Rasquin n'est pas présent.]

d'avril 1958, l'ambassadeur Éric de Carbonnel est nommé représentant permanent (1).  
 Décidément, le marché commun, que certains ne voient que d'un œil strictement technique, constitue pour d'autres un enjeu politique de première

importance. Dans ce contexte, le Coreper serait-il le porte-voix des gouvernements ou un lieu de concertation, voire de collaboration, avec la Commission? Cette question est évidemment une question clé. Elle détermine pour une grande part le rapport des forces entre les États et la Commission (2). D'où,

(1) Castelnau, A. (de), «Le rôle du SGCI dans les relations de la France avec le marché commun (1956-1961)», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie...*, op. cit., t. I, p. 219.  
 (2) Voir l'étude d'Émile Noël citée à la note 4, p. 40, ainsi que Zwaan, J. W. (de), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making*, Nijhoff, Amsterdam, 1995.

aussi, l'importance du choix des personnalités appelées à composer la première Commission CEE. Une question qui si elle n'est pas traitée par le Comité intérimaire l'est parallèlement à ses travaux, révélant à la fois le rôle des réseaux et du dialogue entre les capitales des Six.

## Les grandes manœuvres

C'est durant les négociations à Val-Duchesse que la question de savoir comment les membres des futures Commissions seraient appelés est soulevée. Le mot «commissaire» sonne très mal. En effet, ne risque-t-on pas de créer une confusion avec le titre de commissaire de police? souligne Roberto Ducci. Et von der Groeben de renchérir en rappelant celui de «commissaire du peuple» (1). D'où l'appellation toute simple de «membre de la Commission» qui est adoptée à l'article 157 du traité.

Ce point étant réglé, celui de l'identité du président de la future Commission CEE est soulevé dès avant la cérémonie du Capitole. Jean Monnet est à la manœuvre. Son candidat est le Néerlandais Sicco Mansholt. Celui-ci, ministre de l'agriculture dans le quatrième gouvernement Drees péniblement mis en place à La Haye à l'automne 1956, est une personnalité de poids. L'entourage politique de cette figure des gouvernements néerlandais qui paraît inamovible depuis 1945 s'est composé au fil des ans de relativement jeunes membres du parti du travail (PvdA), militants actifs d'une intégration européenne sans cesse plus profonde (2). Parmi eux, Jacob Jan van der Lee, attaché agricole de l'ambassade des Pays-Bas à Rome.

Dans la première moitié du mois de mars 1957, Monnet s'intéresse de fort près à l'hypothèse Mansholt. Celui-ci, lors de la formation du gouvernement, avait souhaité le portefeuille des affaires étrangères plutôt que le sempiternel maroquin

de l'agriculture. Son attente avait été déçue. Bien plus, Drees se serait volontiers passé de ses services. C'est dire si, en 1957, la perspective de voir Mansholt quitter la scène néerlandaise sourit à certains puisque cette issue permettrait à la fois de se séparer d'un «fort en gueule» et d'assurer au sein, voire à la tête, de la future Commission un Néerlandais d'envergure.

Le poisson pilote de l'opération Mansholt est van der Lee, le maître d'œuvre, Monnet.

Entre mars et novembre 1957, on s'active, au départ de l'avenue Foch, en faveur de la candidature Mansholt. La composante socialiste du réseau Monnet est activée. Émile Noël joue, comme en tant d'autres circonstances, un rôle important de courroie de transmission et d'interprète de la situation auprès de Guy Mollet, président du Conseil français. Mais rien ne peut se faire sans gagner les sociaux-chrétiens à la cause et sans connaître le point de vue du chancelier Adenauer qui se révèle être l'homme clé de la décision.

Au début de novembre, tandis que Mansholt paraît encore tenir la corde, la question de sa candidature se mêle à celle de la présidence des deux autres exécutifs, voire à celle de la Banque européenne d'investissement. Nationalité et «étiquette politique» entrent dans la composition de scénarios élaborés dans les couloirs de l'Assemblée de la CECA. Ainsi, si Kiesinger (CDU) était nommé à la tête de la Haute Autorité, alors le socialiste à la présidence de l'Euratom serait Louis Armand, le Belge Jean Rey ayant des chances à celle de la Commission CEE en tant que libéral (3). Mais cette dernière hypothèse implique de soulever la question du siège des nouvelles institutions.

Dans ce contexte, Adenauer se révèle particulièrement attentif à la portée symbolique du choix qui doit être opéré. Il y va d'une démonstration de l'égalité de traitement (*Gleichberechtigung*) dont

(1) FJME, entretien avec Hans von der Groeben, 22 mai 1984, p. 3.

(2) Van Merriënboer, J., et Pekelder, J., «Brede basis in een noodwoning. Verkiezingen, formatie en samenstelling van het Kabinet-Drees IV», *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, vol. 6, Sdu Uitgevers, La Haye, 1984, p. 43.

(3) FJME, AMK C 33/6/123, Jacob Jan van der Lee, mémorandum pour Jean Monnet, Rome, 6 novembre 1957.

doit bénéficier la République fédérale en Europe occidentale <sup>(1)</sup> tout en veillant, comme y insiste Monnet, «à considérer ensemble les présidents qui vont être nommés [...] parce que ces présidents, en fait, auront à mener une action commune» <sup>(2)</sup>.

À Bonn comme dans les autres capitales, la préparation des décisions qui doivent être prises sur le plan national afin de constituer la base de la discussion au sein du Conseil de ministres des Six bat son plein. Selon les Allemands, la candidature d'Armand à la tête de l'Euratom étant incontestable, le jeu des hypothèses doit tenir compte de l'attribution à la République fédérale d'un des deux autres mandats. Mansholt suscitant de fortes réticences, l'Italien Carli ne convainquant pas, Jean Rey peut devenir président de la Commis-

sion CEE à la condition expresse que Bruxelles n'en soit pas le siège. Dans le cas contraire, «nous devons nous préparer», dit-on à Bonn, «à assumer la présidence» <sup>(3)</sup>. La personnalité à proposer devrait incarner la conception allemande de l'économie, c'est-à-dire ne pas être socialiste, et bien connaître les questions européennes <sup>(4)</sup>. Le 18 décembre, Adenauer entretient le président Heuss d'une candidature de Hallstein <sup>(5)</sup>, le principe d'une présidence allemande paraissant convenir aux partenaires européens, y compris aux Belges qui ont des visées sur le siège <sup>(6)</sup>. La cause étant entendue, les Six s'accordent, les 6 et 7 janvier 1958, à Paris, sur le nom du premier président de la première Commission de la CEE.

MICHEL DUMOULIN

<sup>(1)</sup> Neuss, B., *Europa mit der linken Hand? Die deutschen Personalentscheidungen für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Oldenbourg, Munich, 1988, p. 244.

<sup>(2)</sup> BA, WH 1276, lettre de Jean Monnet à Konrad Adenauer, Paris, 7 décembre 1957.

<sup>(3)</sup> BA, WH 1092, note de Carstens en vue de la réunion du gouvernement fédéral du 11 décembre 1957, p. 4.

<sup>(4)</sup> Enders, U., et Henke, J., *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd. 10: 1957, Oldenbourg, Munich, 2000, 13 décembre 1957.

<sup>(5)</sup> Voir le chapitre 3 ci-dessous, p. 88.

<sup>(6)</sup> BA, WH, 1432, lettre de Walter Hallstein à Konrad Adenauer, Alpach in Tirol, 30 décembre 1957.

## Chapitre 2

# La Commission Hallstein (1958-1967)

Réunis à Paris les 5 et 6 janvier 1958, les représentants des gouvernements des six États désignent les membres de la première Commission de la Communauté économique européenne dont Walter Hallstein, un proche du chancelier Konrad Adenauer, assumera la présidence. Le Français Robert Marjolin, l'Italien Piero Malvestiti et le Néerlandais Sicco Mansholt sont nommés vice-présidents. La Commission est complétée par le Belge Jean Rey, le Luxembourgeois Michel Rasquin, l'Allemand Hans von der Groeben, le Français Robert Lemaïgnen et l'Italien Giuseppe Petrilli. La Commission compte donc un représentant pour chacun des trois pays du Benelux et deux pour chacun des trois grands États.

### Les compétences de la Commission

Cette institution collégiale de neuf membres nommés d'un commun accord par les gouvernements apparaît à certains égards comme l'héritière de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Pour définir ses compétences et ses fonctions, les négociateurs se sont effectivement inspirés de l'expérience de la jeune CECA et de la Haute Autorité. Ils ont ainsi intégré

certaines de ses caractéristiques dans la nouvelle Commission et ont parallèlement introduit des compétences et dispositions spécifiques qui en font une institution originale.

Tout d'abord, comme la Haute Autorité, la Commission est l'incarnation par excellence — mais pas la seule — de l'intérêt général de la Communauté, dépassant l'intérêt particulier des États membres. Elle symbolise ainsi le caractère supranational de la Communauté. C'est au cœur de ce principe que la Commission souhaite tirer sa légitimité institutionnelle et politique, son inspiration, dès les premières années de son existence.

Mais les négociateurs du traité CEE ont souhaité atténuer le caractère supranational de la nouvelle Commission dans le processus de décision — sans le supprimer. Cette question avait déjà fait débat à la création de la CECA. Le traité de 1951 a fait de la Haute Autorité l'organe central, doté du pouvoir de décision. Lors de la conférence de Paris, dite du plan Schuman, les États du Benelux, au départ méfiants à l'égard de la supranationalité, ont obtenu que le traité précise — et donc limite — ses possibilités d'intervention. Une fois installée, la Haute Autorité jugée trop dirigiste

par certains s'est attirée des critiques, notamment de la part des grands États qui n'ont pas hésité, parfois, au risque d'affaiblir la Haute Autorité, à lui refuser leur avis conforme nécessaire pour les décisions les plus importantes. Partant de ce constat, les négociateurs du traité CEE ne veulent pas donner à la nouvelle Commission les mêmes compétences ni le même rôle exactement. Ils prennent d'ailleurs soin de placer la Commission en troisième position, après l'Assemblée et le Conseil et juste avant la Cour de justice, suggérant en quelque sorte son rôle moins prépondérant que celui de la Haute Autorité qui figurait en première place dans la description des institutions de la CECA.

Le traité de Rome reprend donc l'architecture institutionnelle de la CECA mais en modifie subtilement l'équilibre en transférant la capacité de décision au Conseil, ce qui est par nature un affaiblissement de la dimension supranationale. Cette compétence sera néanmoins conservée à la Commission pour certaines politiques, telles que la concurrence, afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et le contrôle impartial de l'application du droit. Il faut également souligner que la structure du traité octroie une capacité d'initiative bien plus large à la Commission dans la nouvelle Communauté. Ainsi le traité de Rome porte-t-il sur l'intégration économique dans son ensemble et non seulement sur un secteur particulier. Il se présente comme un traité-cadre à la différence du traité de Paris et offre une base bien plus large à la Commission pour développer la Communauté économique européenne. L'affirmation d'une supranationalité de la Commission se situe donc plus dans la capacité d'initiative et la défense de l'intérêt général que dans le pouvoir de décision. Elle est un «moteur de l'intégration», selon l'expression consacrée.

Plus dans le détail, le traité précise les grandes compétences qui sont restées les siennes encore aujourd'hui dans le chapitre 1 de la cinquième partie consacrée aux institutions (articles 155 à 163).

L'article 155 résume ses fonctions. Il indique en premier lieu que la Commission «veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci». Elle est donc, selon l'expression consacrée, «la gardienne du traité». Selon l'article 169, «si la Commission estime qu'un État membre a manqué à l'une des obligations qui lui incombent», elle peut déclencher une procédure pour manquement clairement spécifiée par le traité. Elle doit ainsi lui demander de s'expliquer. Si elle juge les justifications insuffisantes, elle peut lui adresser un avis motivé et, pour finir, si l'État n'obtempère pas dans le délai donné, elle peut saisir la Cour de justice qui «assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application» du traité (article 164). La Commission a donc à sa disposition des moyens de pression gradués pour faire respecter la lettre et l'esprit du traité, sous le contrôle et, éventuellement, avec le soutien de la Cour.

La deuxième grande compétence de la Commission est son droit d'initiative législative. La Commission joue ainsi un rôle pivot dans le triangle décisionnel en participant, comme l'indique l'article 155, «à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent traité». En fait, c'est le Conseil qui décide en règle générale. Dans certains cas, il décide sans tenir compte de la Commission qui peut, tout au plus, donner un avis ou faire une recommandation. Mais, le plus souvent — dans de très nombreux domaines concernant notamment les politiques économiques —, le Conseil ne peut décider que sur la base d'une proposition de la Commission et il ne peut amender cette proposition qu'en statuant à l'unanimité (article 149). En revanche, tant que le Conseil n'a pas pris sa décision, la Commission peut modifier sa proposition initiale, en particulier si l'Assemblée a émis un avis sur la question, et le Conseil doit alors se prononcer sur la proposition modifiée. Il y a donc une possibilité de jeu subtil entre la Commission qui propose et le Conseil qui décide. En ayant pratiquement le «monopole de l'initiative» dans le processus communautaire — et une marge d'initiative d'autant plus large que le traité CEE est un traité-cadre —,



## La Commission CEE selon le traité de 1957

### «Article 149

Lorsqu'en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité.

Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition.

### Article 155

En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission:

- veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,
- formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire,
- dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent traité,
- exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.

### Article 157

1. La Commission est composée de neuf membres, choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance. [...]
2. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. [...]

### Article 158

Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

Leur mandat a une durée de quatre ans. Il est renouvelable.

### Article 162

Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration.

La Commission fixe son règlement intérieur en vue d'assurer son fonctionnement et celui de ses services dans les conditions prévues par le présent traité. Elle assure la publication de ce règlement.»

la Commission peut définir des priorités et orienter la législation de la Communauté, notamment les règlements et les directives qui s'appliquent ensuite directement dans les États membres.

Troisième grande compétence: l'exécution des politiques communes. Le traité lui confie ainsi la mise en œuvre des politiques qu'il définit, de même que, par exemple, la gestion de certains fonds, comme le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds européen de développement (FED), créés dans le cadre de la convention d'association des pays et territoires d'outre-mer. Surtout, le traité lui confère des compétences exclusives telles

que la concurrence ou la politique commerciale commune. C'est au travers de cette compétence exclusive et du contrôle de la bonne application du droit communautaire que la Commission se voit octroyer un pouvoir de décision propre, dont elle va user pour développer ses politiques et atteindre les objectifs du traité, notamment la mise en place du marché commun. Ainsi, dès l'entrée en vigueur du traité, dispose-t-elle d'un pouvoir particulièrement important de contrôle de l'application des règles en matière de concurrence (lutte contre les ententes, le dumping, les aides d'État incompatibles avec les principes de concurrence). Enfin, il faut souligner que le Conseil — dé-

### Le rôle d'architecte de la Commission

*Discours prononcé en anglais par Émile Noël*

«Le traité pose les fondations, mais la maison n'est pas encore construite. Lorsque la structure aura été mise en place, les institutions devront aussi élaborer la politique communautaire et l'appliquer progressivement. Pour guider l'ensemble du processus, le traité permet à la Commission de devenir aujourd'hui l'architecte de cette nouvelle maison et demain l'initiatrice de la politique commune.

Toutes les dispositions de portée générale ou revêtant une certaine importance doivent être votées par le Conseil de ministres. Mais à l'exception d'un ou de deux cas spécifiques, le Conseil ne peut prendre de décision que sur proposition de la Commission, à laquelle il incombe dès lors systématiquement de prendre l'initiative. Si la Commission ne soumet aucune proposition, le Conseil est paralysé et la Communauté ne peut avancer. Ceci vaut de manière égale pour l'agriculture, les transports, la politique commerciale ou le rapprochement des législations.

La soumission d'une proposition ouvre le dialogue entre les gouvernements nationaux représentés par le Conseil (au sein duquel ils expriment leur point de vue national) et la Commission — organe "européen" chargé de formuler les intérêts de la Communauté dans son ensemble et de chercher des solutions "européennes" aux problèmes communs. [...]

Quelles sont les conséquences de ce système? Sur le plan pratique, cela confère à la Commission

une fonction centrale au sein du Conseil, où elle peut constamment jouer le rôle de "négociateur honnête" ou de médiateur entre les gouvernements, donner l'impulsion nécessaire et faire pression afin de parvenir à un accord sur une formule.

Quant aux conséquences d'ordre politique, elles sont encore plus importantes. Les propositions de la Commission sont l'expression d'une politique élaborée sans autre but que les intérêts communs de la Communauté dans son ensemble. Le statut permanent de la Commission au cours de son mandat de quatre ans assure la continuité de cette politique. Le Conseil ne peut se prononcer que sur les textes proposés par la Commission, grâce auxquels la politique est mise en œuvre. Par conséquent, le Conseil ne peut adopter de propositions contradictoires sur des sujets différents au gré des changements de majorité, des caprices des groupes de pression ou des luttes d'influence entre les gouvernements.

En outre, sans le consentement de la Commission, il est impossible à une majorité du Conseil d'imposer à un État de la minorité des mesures qui porteraient gravement atteinte à ses intérêts vitaux. Si la Commission remplit véritablement ses obligations, elle ne peut se faire la complice d'un tel acte. Son intervention constitue donc une garantie de taille pour les différents États.»

FJME, AMK 54/4/46, discours au Conservative Political Centre, Oxford, 7 juillet 1962 (traduit de l'anglais).

tenteur du pouvoir d'exécution — peut déléguer ces compétences à la Commission dans certains domaines, par exemple pour les négociations avec des tiers.

Enfin, la Commission joue un rôle important en matière budgétaire. Certes, elle ne dispose pas, au départ, de ressources propres, contrairement à

la Haute Autorité, qui avait une grande indépendance financière grâce au prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises. La CEE fonctionne exclusivement avec des contributions nationales pendant les premières années (et jusque dans les années 70). Mais il revient à la Commission, d'une part, d'établir un avant-projet de budget qu'elle soumet au Conseil pour adoption,

d'autre part, d'exécuter ce budget sous sa propre responsabilité. Là encore, par sa proposition, elle oriente les choix politiques et les priorités d'action de la Communauté naissante.

Pour l'ensemble des décisions qu'elle est amenée à prendre, la Commission se prononce en principe à la majorité des voix (cinq sur neuf), à la différence du Conseil qui décide soit à l'unanimité (par consensus), soit à la majorité qualifiée (en tenant compte du poids différent des divers États membres). L'unanimité, qui est la règle au sein du Conseil, au démarrage de la CEE, devait progressivement laisser la place à des votes à la majorité qualifiée dans des domaines de plus en plus nombreux, surtout à partir du début de la troisième phase de la période transitoire, c'est-à-dire à partir de janvier 1966 (la période transitoire comprenait trois étapes de quatre ans chacune, dont la première pouvait éventuellement être prolongée de un an ou deux, ce qui ne sera pas le cas).

Bien qu'elle ne soit pas le principal organe de décision au sein de la Communauté, la Commission est responsable devant l'Assemblée parlementaire européenne, organe représentatif mais non élu au suffrage direct, et qui a par ailleurs peu de pouvoirs d'après le traité de 1957. Cette Assemblée — qui prend de sa propre autorité le nom de Parlement européen en 1962 — peut voter une motion de censure, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui la composent, obligeant les membres de la Commission «à abandonner collectivement leurs fonctions» (article 144). La Commission doit aussi présenter chaque année, un mois au moins avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, un rapport général sur l'activité de la Communauté (article 156). En revanche, la Commission est indépendante des gouvernements qui ont désigné ses membres (article 157) mais elle est obligée de composer avec eux, pour faciliter les décisions au sein de la Communauté. Cette position, qui peut sembler paradoxale, permet aussi à la Commission de chercher un équilibre dans le système institutionnel, en s'appuyant sur les gouvernements — ou sur certains d'entre eux — ou en s'appuyant sur l'Assem-

blée pour faire face aux gouvernements, voire pour faire pression sur eux.

La Commission occupe donc une place stratégique dans le système institutionnel communautaire. Souvent perçue comme un organe technocratique, dans la ligne de la Haute Autorité, elle peut, selon les occasions ou les besoins, trouver une légitimité démocratique en se rapprochant de l'Assemblée, une légitimité politique en s'alliant avec les États membres par le biais du Conseil, une légitimité juridique en se référant à la Cour. Grâce à un monopole du droit d'initiative quasi exclusif, elle dispose d'un formidable levier pour influencer les décisions du Conseil. Cette institution atypique qui devait avoir un profil bas — et un nom insignifiant — pour ne pas braquer les Européens les plus prudents, a finalement plus de pouvoirs qu'il n'y paraît à première vue et, peut-être, suffisamment d'atouts pour devenir une vraie autorité politique. Encore faut-il que le vent ne soit pas trop contraire.

Au moment où la Commission se met en place, deux hypothèques semblent peser sur son avenir immédiat. Depuis la fin de 1956, le gouvernement britannique, soutenu par plusieurs petits pays non membres de la CEE, propose la création d'une grande zone de libre-échange dans le cadre de l'OECE, l'Organisation européenne de coopération économique née avec le plan Marshall. Il s'agit d'étendre à tous les États d'Europe occidentale les avantages de la libre circulation des produits industriels mais sans accepter les contraintes d'un tarif extérieur commun ou d'une politique agricole commune. Ce projet, accueilli favorablement par des personnalités politiques au sein même de la Communauté, à l'instar du ministre de l'économie de la RFA, Ludwig Erhard, suivi par de larges cercles de l'industrie allemande, risque de dissoudre le marché commun des Six dans une zone de libre-échange sans institutions supranationales et sans cohésion politique. En 1958, le retour au pouvoir en France du général de Gaulle, d'abord comme chef du gouvernement puis comme président de la République, laisse aussi planer des



Les réunions hebdomadaires de la Commission se tiennent autour d'une table. Les membres des cabinets forment un deuxième cercle. Une interprète est présente afin de faciliter les échanges. *Autour de la table, dans le sens des aiguilles d'une montre: Robert Lemaignan (de dos), Hans von der Groeben, Jean Rey, Sicco Mansholt, Robert Marjolin, Walter Hallstein, Pierre Bourguignon, Piero Malvestiti, probablement Lambert Schaus, Giuseppe Petrilli, Renée Van Hoof (interprète). À l'arrière-plan, assis, de gauche à droite: Georges Rencki, Jean-Claude Richard, Jean Flory, Swidbert Schnippenkötter.*

doutes, les députés gaullistes ayant violemment critiqué l'intégration européenne sous la IV<sup>e</sup> République et voté contre les traités de Rome en 1957. Qu'allait faire de Gaulle? Respecter les traités déjà signés, ratifiés et entrés en vigueur ou les remettre en question?

Dès son installation, la Commission est donc confrontée à un double défi: comment surmonter ces menaces et comment développer les potentialités communautaires du traité?

## La mise en place de la Commission

Hallstein est résolu à donner une interprétation aussi large que possible aux compétences de la

Commission et à faire progresser aussi loin que possible la «Communauté en devenir». La Commission n'est pas seulement à ses yeux la gardienne des traités et l'incarnation de «l'intérêt communautaire pur»<sup>(1)</sup>. Elle a aussi pour mission d'initier la communauté politique et de nourrir le processus de l'unification européenne. Elle est par conséquent destinée à élargir en permanence sa sphère d'influence et à consolider ses compétences au détriment des gouvernements nationaux et du Conseil de la CEE.

Les membres de la première Commission souscrivent plus ou moins clairement à cette conception

(1) Hallstein, W., *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Econ, Düsseldorf/Vienne, 1969, p. 56.

### Regard de Walter Hallstein sur les tâches de la Commission

«Que souhaitons-nous en fin de compte? Nous souhaitons une transformation des êtres humains. Nous souhaitons que les êtres humains, lorsqu'ils se considèrent en tant qu'êtres politiques, ne s'identifient plus seulement en tant que membres des modèles d'États nationaux traditionnels, mais en tant que parents de la grande famille européenne. [...] La Communauté est un édifice durable et son champ d'activité est plus large et plus riche que toutes les étapes franchies jusqu'à présent sur le chemin de l'intégration européenne. En conséquence, nos tâches, les tâches de la Commission, ne sauraient être définies dans le traité de telle sorte que notre attitude soit déterminée précisément et définitivement pour toute question particulière et toute situation spécifique. Notre mission exige au contraire au fil des années la concrétisation adaptée à l'éternelle métamorphose de l'existence.»

Discours de la séance constitutive de l'Assemblée parlementaire, 19 mars 1958, dans Hallstein, W., *Europäische Reden*, Hrsg. Th. Oppermann, Deutsche Verlag-Anstalt, Stuttgart, 1979, p. 38-42, © 1979 Deutsche Verlags-Anstalt, München in der Verlagsgruppe Random House GmbH (traduit de l'allemand).

de «l'Europe fédéralisante»<sup>(1)</sup>. Sicco Mansholt, auparavant ministre néerlandais de l'agriculture, s'est battu au cours des négociations sur le traité pour une Commission aussi forte que possible et indépendante du Conseil de ministres. Jean Rey, ancien ministre belge de l'économie, appartient aux fervents défenseurs du fédéralisme européen. Robert Marjolin, ancien collaborateur de Jean Monnet au plan, secrétaire général de l'OECE de 1947 à 1953, puis professeur d'économie politique à l'université de Nancy, n'est pas un Européen «lyrique»<sup>(2)</sup>. Il juge les possibilités de la Commission avec un regard plus réaliste, ne fût-ce que par

référence aux idées du général de Gaulle. Sur le principe, la direction dans laquelle Hallstein souhaite opérer correspond toutefois également à ses conceptions: «Je penchais, d'une façon quasi instinctive, vers l'idée d'une fédération européenne mais, d'une façon non moins instinctive, je sentais qu'elle n'était pas d'actualité»<sup>(3)</sup>. Un constat similaire s'applique à Hans von der Groeben, le deuxième membre allemand de la Commission, qui dirigeait précédemment le département «Europe» du ministère allemand de l'économie et avait largement contribué à la rédaction du rapport Spaak<sup>(4)</sup>. Le collègue des commissaires s'accorde néanmoins à affirmer à l'unisson avec Hallstein «que la chose la plus importante était de donner une réalité au traité de Rome»<sup>(5)</sup>.

À ce consensus s'opposent non seulement les partisans d'une interprétation minimaliste du traité, mais également les champions des intérêts nationaux. Lorsque la Commission entame ses travaux, la question du siège n'est pas encore réglée. Jusqu'au mois de mai 1958, la Commission se réunit en alternance à Luxembourg, où elle peut s'appuyer sur l'administration de la Haute Autorité de la CECA, à Strasbourg, à la Maison de l'Europe, et à Bruxelles, où est installé le secrétariat du Comité intérimaire. L'administration de la Commission est provisoirement implantée à Bruxelles. Les bureaux mis à sa disposition par le gouvernement belge à la rue Belliard et au prieuré de Val-Duchesse ne tardent toutefois pas à se révéler trop exigus, et la Commission loue dès mai 1958 un complexe de bureaux supplémentaires dans le centre-ville, rue du Marais. Les membres de la Commission et leurs cabinets déménagent en juillet 1958 dans un immeuble de l'avenue de la Joyeuse Entrée. Ce siège principal est agrandi en décembre d'une dépendance «Cortenbergh», et les deux directions générales de la concurrence et de l'agriculture sont transférées en avril 1959 dans un nouveau bâtiment de l'avenue de Broqueville. Cet éparpillement géographique n'est pas préci-

(1) Propos tenus par Jean-François Deniau à Michel Dumoulin, 2 septembre 2005.

(2) FJME, entretien avec Robert Marjolin, 24 septembre 1984, p. 34.

(3) Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 312.

(4) Entretien avec Hans von der Groeben, 16 décembre 2003.

(5) Marjolin, R., op. cit.

sément favorable à l'intégration de l'administration en rapide croissance.

Bien que la Commission se soit ainsi installée de facto à Bruxelles, les gouvernements français et luxembourgeois refusent en juillet 1958 la proposition belge de déclarer Bruxelles siège unique des Communautés. Les ministres des affaires étrangères des six États membres décident seulement en février 1959 que le siège de la Communauté économique sera installé à Bruxelles à titre provisoire, pour une durée ne dépassant pas les trois années suivantes, et qu'une solution définitive sera élaborée dans ce délai. Aucune décision définitive ne peut toutefois être prise en février 1962 et Bruxelles conserve son statut de lieu de travail provisoire. Dès lors, la Commission n'est pas en mesure d'acquérir ses propres biens immobiliers et les autorités belges témoignent également de circonspection pour d'éventuels investissements destinés au futur siège de la Communauté.

Les autorités financières nationales font également preuve de tergiversations considérables dans l'exécution de leurs obligations de paiements à l'égard de la Communauté. La Commission doit recourir à une avance de la Haute Autorité de la CECA afin de pouvoir mettre ses travaux sur les rails. Elle doit en outre adresser des appels pressants et répétés aux différents ministres des finances afin de garantir au dernier moment le paiement des rémunérations courantes <sup>(1)</sup>. Par-dessus le marché, dans l'accomplissement des tâches que lui a conférées le traité, la Commission se heurte régulièrement à la résistance des bureaucraties nationales. Les autorités nationales ne facilitent pas non plus, loin s'en faut, le recrutement du personnel de la nouvelle administration. D'après affrontements ont lieu pour l'attribution de certaines fonctions.

La Commission s'efforce de surmonter les embûches. Elle exploite le désintérêt général pour les

affaires européennes, qui se manifeste au cours des derniers mois de la IV<sup>e</sup> République française, et elle profite des difficultés de l'organisation administrative du Conseil de ministres pour asseoir sa propre autorité en tant que première institution réellement fonctionnelle de la nouvelle Communauté. La question de la répartition des compétences entre les commissaires, soulevée dès les premières réunions de la Commission, est réglée après dix semaines. Trois semaines plus tard, le premier organigramme est adopté. Conformément aux injonctions du président, la Commission nomme immédiatement les directeurs généraux et, encore au printemps 1958, les directeurs et chefs de division. L'intégralité des fonctionnaires de direction et la grande majorité du personnel d'exécution sont recrutés avant l'automne. Lorsque le comité budgétaire du Conseil de ministres débute ses travaux, la plupart des désignations sont effectuées et le personnel est pratiquement au complet. La Commission compte, à la fin de 1958, quelque mille collaborateurs. Les gouvernements nationaux sont ainsi placés devant un «fait accompli».

Face à la multitude de tâches qui peuvent être imparties à la Commission, aux termes du traité, Hallstein recherche la constitution d'une «grande administration», qui excède largement dans sa forme les dimensions de celle de la Haute Autorité de la CECA. Une infrastructure administrative est également créée à titre de précaution pour tous les domaines dans lesquels les gouvernements n'ont pas encore adopté un programme de travail concret. Neuf services administratifs au total, appelés «directions générales», sont formés, chapeautés par un directeur général: relations extérieures, affaires économiques et financières, marché intérieur (douanes, contingents et services), concurrence et rapprochement des législations, affaires sociales, agriculture, pays et territoires d'outre-mer et transports.

Afin de respecter le principe de collégialité, la Commission s'inspire de l'organisation en groupes de travail de la Haute Autorité: trois à cinq commissaires peuvent former, pour chacun des

<sup>(1)</sup> Lemaigen, R., *L'Europe au Berceau. Souvenirs d'un technocrate*, Plon, Paris, 1964, p. 36 et suiv.; entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004.

neuf domaines spécifiques, un groupe de travail au sein duquel sont préparées les décisions à adopter par la Commission plénière. Le président de chaque groupe de travail assume simultanément la responsabilité de la direction générale concernée. À chaque commissaire est attribué un cabinet de type latin, qui ne se compose toutefois que de quelques personnes. Le président est également secondé, en plus de son cabinet personnel, par le secrétariat exécutif mais, fort d'une expérience de l'administration acquise lors de la mise en place de la conférence des recteurs d'Allemagne de l'Ouest et du ministère des affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, Hallstein souhaite empêcher l'émergence d'un avant-poste administratif puissant, qui serait indépendant de la direction politique de la Commission <sup>(1)</sup>.

La répartition des compétences est arrêtée par un accord collégial. Nul n'a jamais douté que Mansholt recevrait la compétence de l'agriculture et il s'attelle tout de suite à la tâche avec une extraordinaire détermination. Marjolin, le deuxième poids lourd politique parmi les commissaires après Mansholt, réclame d'abord les relations extérieures. Mais le président s'y oppose, probablement parce qu'il souhaite tenir personnellement les rênes de la représentation de la Communauté sur la scène internationale. Marjolin obtient en compensation la compétence substantielle de l'économie et des finances <sup>(2)</sup>. Von der Groeben s'assure quant à lui, grâce à une réserve tactique, la compétence qui lui est particulièrement précieuse en tant que père spirituel de la politique de la concurrence: celle relative aux cartels et aux monopoles, aux aides d'État, au rapprochement des législations et à l'harmonisation fiscale <sup>(3)</sup>. Les relations extérieures sont confiées à Jean Rey, habile négociateur, qui devient l'un des membres majeurs de la Commission à la suite des négociations du GATT <sup>(4)</sup>. Piero Malvestiti obtient le portefeuille du marché intérieur. Robert Lemaïgnen,

### Karl-Heinz Narjes relate les débuts de la Commission

*«Il nous a été donné d'apprécier combien nous devons agir avec rapidité, agir avec circonspection et agir avec une perspective à long terme dans notre progression. Les opposants à une Commission consolidée et fonctionnelle, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Allemagne, étaient en effet nombreux. Tous ceux qui s'étaient retranchés derrière Erhard ou derrière le scepticisme à l'égard de l'Europe ont pu être repérés dans les rangs des opposants à une consolidation trop rapide et ont dû être contournés. La période du début de 1958 à la fin de 1959 peut donc également être assimilée à une tentative de créer aussi rapidement que possible des faits accomplis <sup>(5)</sup> avant qu'ils ne soient mis au jour et détournés par nos adversaires. Le premier fait accompli <sup>(5)</sup> est naturellement que nous avons établi l'organigramme, l'architecture de la Commission avant qu'une quelconque capitale ne remarque ce qu'il se passait. L'importance en était primordiale. En deuxième lieu, le financement de la Communauté devait être réalisé de telle sorte que nul ne puisse se forger, par un refus de financement, un levier à l'aide duquel il aurait pu remettre en question ou réduire à néant la Communauté ou imposer ses intérêts personnels. Tels étaient les deux défis essentiels.*

*La consolidation des faits accomplis <sup>(5)</sup> et la création, puis l'aménagement, de l'organigramme ont été dans une large mesure l'œuvre de Groeben. C'est Groeben qui a esquissé une forme d'organigramme, qui devait être adoptée à la base de la répartition des activités au sein de la Commission. Et la répartition des activités de la Commission s'est déroulée au cours d'un dîner à Luxembourg. À l'époque, nous devons encore effectivement nous rendre de temps à autre à Luxembourg et mettre en lumière notre neutralité dans le choix d'un siège. Nous séjournions dans un bon vieil hôtel douillet, et les portefeuilles de la Commission ont été attribués dans cet hôtel douillet à renfort d'un peu de cognac. C'était plus ou moins ce que s'était figuré Groeben. C'était approximativement à la fin de janvier ou au début de février.»*

Entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004  
(traduit de l'allemand).

<sup>(1)</sup> Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Karl-Heinz Narjes, ibidem.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Hans von der Groeben, ibidem.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Fernand Braun, ibidem.

<sup>(5)</sup> En français dans le texte.

le deuxième membre français de la Commission, prend en charge les territoires d'outre-mer, la France étant particulièrement soucieuse de leur intégration. Giuseppe Petrilli, le deuxième commissaire italien, se voit attribuer le domaine de la politique sociale, d'une importance plus modeste. Enfin, Michel Rasquin, le commissaire du plus petit État membre, s'occupe de la politique des transports, elle aussi relativement secondaire, tout au moins à l'origine.

Émile Noël, un collaborateur de longue date de l'ancien président du Conseil français Guy Mollet, est nommé à la fin de mars 1958 au poste de «secrétaire exécutif». Au moment de désigner les directeurs généraux, il faut veiller à ce qu'ils ne soient pas de la même nationalité que le commissaire compétent mais les considérations d'appartenance à un parti politique n'entrent pas en ligne de compte. Hallstein veut surtout éviter que les gouvernements nationaux n'influencent la composition de l'administration. Les qualifications des candidats priment à ses yeux, ce qui l'amène fréquemment à privilégier de jeunes postulants qui allient d'excellentes connaissances spécialisées et une grande capacité d'apprentissage. Non sans un certain paradoxe, il s'efforce toutefois en même temps de recruter des fonctionnaires qui ont déjà une solide expérience dans les administrations nationales et ont acquis ainsi une réelle autorité. Dans les postes importants, un certain équilibre national est grosso modo respecté: un quart des fonctionnaires doivent être des ressortissants de chacun des trois grands États membres, le dernier quart venant des pays du Benelux. Ces derniers, les Belges surtout, sont quelque peu surreprésentés, mais tout risque d'hégémonie d'un État membre est évité.

Hallstein orchestre la constitution et les travaux de la Commission avec une autorité fondée sur une maîtrise magistrale des dossiers, alliée à une intelligence analytique hors du commun. Il laisse aux commissaires une grande liberté dans l'organisation de leurs tâches. Il respecte leurs compétences mais se montre extrêmement exigeant à l'égard de ses collaborateurs. Il se charge lui-même

des missions d'importance stratégique telles que la sélection des hauts fonctionnaires, les entretiens essentiels avec les gouvernements nationaux et la présentation du programme de la Commission au grand public. Dans la préparation de ses interventions, il s'appuie exclusivement sur un état-major réduit de collaborateurs compétents et laisse à Émile Noël le soin de l'organisation de la communication entre les départements. Grâce à la combinaison d'une loyauté absolue et d'une compétence spécialisée précise, le secrétaire exécutif devient le garant d'une circulation rapide de l'information entre les deux responsables.

Pour persuader les gouvernements et les citoyens de la nécessité de la Commission, Hallstein ne met pas seulement en avant la qualité de ses travaux. Il accorde également une importance substantielle à la manifestation formelle et symbolique de son autonomie. Lors de l'institution, en 1958, du Comité des représentants permanents des États membres (Coreper) — une institution non prévue par le traité —, il refuse que les commissaires participent à ses réunions. En règle générale, les échanges préparatoires avec les représentants permanents incombent aux directeurs généraux, qui par leur statut sont au niveau des ambassadeurs du Coreper. Les interlocuteurs des commissaires, en revanche, doivent généralement être des ministres, aussi bien dans leurs relations de travail à Bruxelles que dans leurs déplacements dans les capitales des États membres. De même, on veille à ce que les commissaires en visite dans des pays tiers soient reçus par les ministres compétents. Le président de la Commission doit quant à lui bénéficier de rencontres officielles avec les chefs d'État ou de gouvernement.

À l'égard des pays tiers, le mot d'ordre est d'afficher les prétentions à la souveraineté de la part de la Communauté européenne. Hallstein prend l'habitude de recevoir les lettres de créance des ambassadeurs de pays tiers au cours d'une cérémonie solennelle. Il y a d'autres prétextes pour la mise en scène de la souveraineté de la Commu-





Le 1<sup>er</sup> février 1962, comme chaque année à l'occasion de la présentation des vœux de Nouvel An, les Commissions CEE et Euratom reçoivent, en habit, les chefs des délégations permanentes des pays membres des Communautés et les chefs des missions accréditées auprès des Communautés. Les successeurs de Hallstein perpétueront cette tradition mais l'habit ne sera plus de rigueur. À la droite de Walter Hallstein: Jean Rey, Robert Marjolin, Berndt von Staden; à sa gauche, Lambert Schaus.

nauté et de l'autorité de son instance exécutive, par exemple l'accueil des «hôtes d'État» et la réception du Nouvel An de la Commission. Ces événements sont célébrés selon un protocole diplomatique rigoureux. Dans ces occasions, Hallstein veut se tenir sur un tapis rouge et les caméras de télévision diffusent des images en prenant soin que les prétentions de la Commission soient perçues dans les États membres et dans de nombreux pays en dehors de la Communauté. Aux États-Unis, où Hallstein effectue sciemment de fréquentes visites en qualité de président de la Commission, il représente bientôt la Communauté en tant que *«Mister Europe»*.

### Des initiatives et des succès dans les domaines économiques

Alors que la mise en place de l'administration n'est pas encore terminée, la Commission doit consacrer beaucoup de temps et d'énergie à repousser le danger d'une dissolution de la Communauté économique dans la grande zone de libre-échange proposée par les Britanniques. Les commissaires ne ménagent pas leurs efforts, dans de multiples entrevues personnelles, pour arracher aux gouvernements nationaux l'engagement de ne pas se laisser détourner des accords relatifs à la Communauté économique. Ils réussissent à

envoyer leur propre délégation dans les négociations en cours sur la constitution de la zone de libre-échange. Sous la houlette de Jean Rey, cette délégation travaille sans relâche à rapprocher les États membres en vue d'une position commune contre les propositions britanniques. En parallèle, Maurice Couve de Murville, le ministre français des affaires étrangères qui rencontre Marjolin presque tous les samedis <sup>(1)</sup>, s'efforce de convaincre de Gaulle de l'intérêt de l'intégration de la France dans la Communauté économique.

La phase de turbulence dans laquelle se trouve la Communauté naissante ne se termine toutefois que lorsque de Gaulle gagne Adenauer à l'idée de la réalisation du marché commun, conformément aux projets, sans zone de libre-échange. C'est chose faite à la deuxième rencontre des deux hommes d'État, le 26 novembre 1958 à Bad Kreuznach. Dès lors que les quatre autres gouvernements ne forment aucune objection à cette décision, les négociations sur la zone de libre-échange périssent irrémédiablement. Le rôle de la Commission dans ce premier témoignage de solidarité communautaire est considérable, à tout le moins d'après le récit de Marjolin <sup>(2)</sup>. La première étape vers l'union douanière peut être réalisée ponctuellement, le 1<sup>er</sup> janvier 1959. Elle est facilitée par une dévaluation sensible du franc français annoncée cinq jours plus tôt.

Dans l'intervalle, Mansholt et ses collaborateurs ont posé les premières pierres du marché agricole commun. La Commission organise à Stresa, en juillet 1958, la conférence des ministres de l'agriculture des États membres de la Communauté prévue par le traité. Elle aboutit aux premiers rapprochements en vue d'un régime commun pour le marché agricole. Après de multiples consultations avec les ministres de l'agriculture, les différentes organisations de défense des intérêts agricoles et d'autres groupes de pression, la Commission dévoile, en novembre 1959, une première proposition. À la suite des commentaires

du Conseil, un texte remanié est présenté le 30 juin 1960. Il prévoit l'introduction de prix indicatifs en guise d'instrument de pilotage, des prélèvements à l'importation et des garanties de prix pour les producteurs.

Les négociations gouvernementales sur l'organisation des marchés des différents produits agricoles se révèlent ensuite particulièrement laborieuses. Il faut un an et demi pour parvenir à un accord de principe. Mais le gouvernement français tient à la mise en route de la politique agricole commune. Lors d'une dernière session du Conseil qui s'ouvre le 15 décembre 1961, les pendules doivent être arrêtées au 31 décembre afin de respecter le texte du traité, qui prévoit la conclusion d'un accord avant la fin de la première phase du marché commun. Le compromis qui est finalement adopté le 14 janvier 1962, au terme d'un «marathon agricole» légendaire, organise, à la suite de l'énergique intervention de Mansholt, un régime transitoire pour trois ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1964. Il prévoit aussi qu'un règlement applicable jusqu'au terme de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1970, sera adopté le 1<sup>er</sup> juillet 1965 au plus tard.

Une nouvelle crise éclate à l'automne 1964 au sujet de la fixation des premiers prix communs des céréales. Le gouvernement allemand refuse d'accepter la diminution des prix proposée par la Commission depuis mars 1963. En conséquence, le Conseil ne peut s'accorder que sur des prix relativement élevés. Il faut attendre le 21 octobre pour que le gouvernement Erhard se rapproche de la ligne tracée par la Commission. Le général de Gaulle brandit en effet la menace d'un retrait de la France de la CEE si l'organisation du marché agricole n'est pas réalisée pour la mi-décembre. Hallstein exerce alors une pression soutenue sur le gouvernement allemand. Il se rend à Bonn à deux reprises, à la fin d'octobre et à la mi-novembre. Il s'y entretient avec le chancelier et charge le commissaire à la concurrence, von der Groeben, des démarches auprès du ministre de l'économie Kurt Schmücker. Il les exhorte tous deux à pren-

(1) Entretien avec Karl-Heinz Narjes, *ibidem*.

(2) Marjolin, R., *op. cit.*, p. 316.

dre au sérieux la menace du président français. Si les précédentes crises de la CEE ont failli empêcher une avancée de l'intégration, «il s'agit aujourd'hui d'une décision lourde de conséquences pour la pérennité de la Communauté»<sup>(1)</sup>. Mansholt, de son côté, reproche publiquement au gouvernement allemand de compromettre le Kennedy Round puisqu'il s'oppose à la fixation des prix communs des céréales sans lesquels il n'est pas possible de négocier des accords commerciaux<sup>(2)</sup>.

L'engagement de Hallstein en faveur du prix commun des céréales conduit à un renversement d'attitude à Bonn. Il est décisif. Après ses discussions avec le président de la Commission, Erhard cherche personnellement à obtenir les concessions du lobby agricole allemand. À l'aube du 15 décembre, le Conseil peut enfin fixer le prix des céréales au montant suggéré par la Commission. Le prix commun ne doit néanmoins entrer en vigueur qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967, trois ans après la date de la proposition initiale de la Commission, et les agriculteurs allemands doivent percevoir des paiements compensatoires de la Communauté durant les deux ans et demi précédant l'expiration de la période transitoire le 1<sup>er</sup> janvier 1970.

Après le règlement de la question du prix des céréales, les règles du marché peuvent également être définies pour une série d'autres produits agricoles. Le Conseil demande à la Commission de présenter pour le 1<sup>er</sup> avril 1965 des propositions pour le financement du marché agricole pendant le reste de la période transitoire, soit du 1<sup>er</sup> juillet 1965 au 1<sup>er</sup> janvier 1970. La Commission doit en outre élaborer une proposition pour la gestion des recettes propres qui, selon la décision de janvier 1962, doivent revenir à la Communauté à l'entrée en application des tarifs communautaires pour les produits agricoles. La Commission doit dès lors examiner, à la lumière

de l'article 201 du traité CEE, les conditions dans lesquelles les ressources propres peuvent se substituer aux contributions financières des États membres.

Alors que les difficultés entourant la mise en place du marché agricole accaparent l'attention, von der Groeben peut pratiquement imposer le régime de la concurrence sans l'ombre d'un débat public. Ce qui ne signifie pas absence d'opposition. Celle-ci naît une fois encore chez les partisans de l'économie de marché proches de Ludwig Erhard. Ils croient deviner, derrière les prescriptions de «Bruxelles» en matière de concurrence, des conceptions dirigistes inspirées par le partenaire français. Plusieurs gouvernements s'opposent en outre farouchement à l'application de l'article 90 du traité CEE, qui offre à la Commission le droit de contrôler le respect des dispositions sur la concurrence par les entreprises publiques et, en particulier, les entreprises d'État. L'attitude réfractaire des acteurs concernés par les mesures de la Commission ne peut toutefois aller jusqu'au blocage. À tout le moins avant la nomination d'Ehrhard à la chancellerie. Un jalon est posé dans la mise en œuvre du régime de la concurrence par l'adoption du règlement n° 17, qui édicte une obligation générale de signaler toute circonstance faisant obstacle à la concurrence. Dans la suite logique, un droit procédural est instauré «qui autorise la Commission à assembler un système de "jurisprudence" européenne créé par la Cour de justice européenne, sur la base duquel doit se développer un droit de la concurrence transparent et largement prévisible»<sup>(3)</sup>.

La Commission obtient un plus grand succès encore dans la mise en œuvre de l'union douanière. Après que de Gaulle s'est prononcé en faveur d'une réalisation rapide du marché commun, le calendrier, établi lors des négociations de 1956 en tenant compte des réserves françaises, se révèle trop timoré. Les gouvernements réussissent

(1) BA, WH 1114/1, note du secrétaire d'État Fritz Neef au ministre Kurt Schmücker, 2 novembre 1964. Voir les rapports de Hallstein à la Commission, PV 293 Commission CEE, 9 et 13 novembre 1964 et PV 294, 18 novembre 1964.

(2) Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.

(3) Narjes, K.-H., «Walter Hallstein in der Frühphase der EWG», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), *Walter Hallstein — Der vergessene Europäer?*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1995, p. 139-163, ici p. 154.

à s'entendre dès mars 1960 sur le traitement de la plupart des produits de la «liste G» du traité, pour lesquels un accord ne s'était pas dégagé pendant les négociations de Val-Duchesse. Le Conseil approuve en mai 1960 une proposition de la Commission destinée à anticiper d'une année la prochaine réduction de 10 % des tarifs douaniers nationaux. La première phase de l'adoption d'un tarif extérieur commun est également avancée d'un an. Deux ans plus tard, en mai 1962, le Conseil consent à une nouvelle anticipation d'une année des étapes ultérieures de la réduction des droits. La moitié des diminutions sont ainsi exécutées pour le 1<sup>er</sup> juillet 1962 au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 1965. Le tarif extérieur commun est lui aussi atteint avec trois ans d'avance, le 1<sup>er</sup> juillet 1967. Les derniers droits intérieurs sont supprimés au 1<sup>er</sup> juillet 1968, un an et demi avant l'expiration de la période transitoire de douze ans.

La réalisation accélérée de l'union douanière est étroitement liée à la politique commerciale. L'union douanière entraîne nécessairement des positions communes dans ce domaine. Mais sa mise en œuvre est précipitée par la pression émanant des États-Unis et des groupes intéressés par le libre-échange. La Commission cherche alors, dans un premier temps, à montrer que la volonté de la Communauté vise un assouplissement général des obstacles commerciaux et l'instauration d'un climat de confiance. Elle utilise à cette fin les cycles de négociations du GATT dits «Compensation Round» de septembre 1960 à mai 1961, puis «Dillon Round» de mai 1961 à mai 1962. Jean Rey et ses collaborateurs ne se limitent pas à la préparation technique des négociations, mais s'efforcent de réunir les gouvernements nationaux sur une position commune et la défendent avec habileté dans les pourparlers de Genève. Au terme du premier cycle, il est garanti que les tarifs douaniers communs ne dépasseront pas la moyenne arithmétique des tarifs nationaux antérieurs. Le deuxième cycle se clôture sur une réduction moyenne de 7 % des tarifs douaniers communs. D'importantes diminutions peuvent être négociées au cours du troisième cycle, appelé «Kennedy Round», qui débute en mai 1964

et se termine le 30 juin 1967 par la signature d'un accord global. Grâce à la capacité de négociation de la Communauté qui parle d'une seule voix, une réduction des droits de douane de plus de 50 % peut être convenue pour plus de deux tiers des produits soumis aux négociations. La diminution, de 32 % en moyenne pour l'ensemble des produits, doit être appliquée progressivement au cours d'une période de cinq ans prenant fin le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

Si, dans certains cas, le traité mentionne un calendrier <sup>(1)</sup>, il en est d'autres où c'est la Commission qui insiste pour que les gouvernements accélèrent le rythme. Elle dépose en octobre 1962 un «programme d'action pour la deuxième étape du marché commun», qui non seulement propose une accélération supplémentaire du processus de l'union douanière mais réclame également la réalisation de l'union monétaire pour la fin de 1970. Elle justifie cette proposition par le risque de perturbations du marché commun qui pourraient être induites par des modifications unilatérales des cours du change et elle insiste sur son importance pour la mise en place d'une union économique. La Commission réitère cette proposition en septembre 1964, sous le titre «Initiative 1964». Elle plaide en même temps pour une consolidation de la politique sociale à travers des mesures de reconversion dans les États membres et des avancées dans l'harmonisation des conditions de vie et de travail. Enfin, elle appelle, au-delà des dispositions du traité, à un renforcement du rôle du Parlement européen dans le mécanisme décisionnel de la Communauté. Selon la Commission, «la répartition de la responsabilité démocratique prévue dans le traité [...] donne d'autant moins satisfaction que l'activité de la Communauté pénètre plus avant dans la substance des matières législatives jusqu'ici nationales, et que s'accroît, en particulier par suite de la création de fonds européens, l'importance des ressources budgétaires dont dispose la Communauté» <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> AHUE, KM 4, Commission CEE, recommandations de la Commission pour l'accélération du calendrier du traité, 26 février 1960.

<sup>(2)</sup> AHUE, KM 7, Commission CEE, «Initiative 1964», 30 septembre 1964.

### Le programme d'action «Initiative 1964»

Dans l'introduction au programme d'action «Initiative 1964» que la Commission présente aux gouvernements le 30 septembre 1964, elle insiste sur son exigence d'occuper le cœur du processus de l'intégration européenne.

«Grâce à la politique européenne délibérément menée par les six États membres de notre Communauté, grâce aussi au travail des institutions européennes, les Communautés se présentent aujourd'hui comme une réussite dont le rayonnement est mondial et sont devenues le centre des efforts qui conduisent vers l'unité politique de l'Europe. [...] Nul ne peut mettre en doute le fait que le chemin vers la fédération européenne passe par les Communautés existantes. D'une part, un échec des Communautés signifierait pour notre génération qu'elle ne verrait pas de communauté politique accomplie; d'autre part, tant que vivront les Communautés et qu'elles conserveront leur dynamisme, il restera une chance réelle que se fasse une véritable fédération. [...]

Arrêter le mouvement vers l'achèvement de la Communauté économique ne signifie pas seulement vouer celle-ci à l'échec — car la Communauté ne peut exister que dynamique —, cela signifie en même temps rejeter toute chance d'aboutir à l'«union politique». Assurément, cet aboutissement n'a rien d'automatique. Mais les progrès de l'intégration économique provoquent et accélèrent un mouvement naturel vers l'union politique complète et fournissent des raisons toujours plus convaincantes de la réaliser.

C'est pourquoi, dans la situation présente — bien qu'il importe par-dessus tout d'éviter le rétrécissement des horizons et de ne pas perdre de vue l'objectif ultérieur — la première tâche de la Communauté économique européenne est bien de préserver son dynamisme. Elle doit donner un exemple de ténacité, de sang-froid et de bon sens qui puisse apporter fermeté et confiance à ceux qui doutent.»

AHUE, KM 7, Commission CEE, «Initiative 1964», 30 septembre 1964, p. 1 et p. 4.

Hallstein juge que le renforcement des droits du Parlement est à portée de main, d'autant plus qu'après la réalisation de l'union douanière et l'établissement du marché agricole les droits de douane et les prélèvements fournissent des recettes communautaires. Il multiplie les arguments pour ne pas confier leur gestion aux États membres qui les perçoivent. Ainsi que le remarque Klaus Meyer, chef de cabinet adjoint de Hallstein, dans une note adressée au président en août 1964, la gestion communautaire de ces recettes procure l'opportunité de faire basculer le financement de la Communauté vers les ressources propres. La possibilité s'offre ainsi d'atténuer la dépendance de la Commission à l'égard des contributions nationales qu'elle juge constamment trop étriquées au regard de ses programmes

ambitieux. Dans ces conditions, les gouvernements ne peuvent pas non plus se soustraire à la demande de soumettre le budget de la Communauté à un réel contrôle parlementaire <sup>(1)</sup>.

Au vu des perspectives ambitieuses que caresse Hallstein pour la CEE, la demande d'adhésion du Royaume-Uni, en juillet 1961, est manifestement trop précoce. Marjolin et Mansholt sont inquiets. La mise en œuvre du marché agricole commun est par définition incompatible avec la poursuite de la libre importation des produits agricoles en provenance des pays du Commonwealth souhaitée par les Britanniques. Le président redoute en

(1) AHUE, KM 6, notes pour un entretien avec le secrétaire d'État Alfred Müller-Armack, signées «M 13/8».

outre que l'adhésion du Royaume-Uni avant l'achèvement de l'union douanière n'engendre un affaiblissement des institutions de la Communauté et n'anéantisse en conséquence les perspectives de développement en direction d'une Communauté politique au sens global. Bien que la Commission ne soit pas impliquée, à l'origine, dans les négociations d'élargissement, elle réussit à les infléchir. Elle joue un rôle majeur dans la définition d'une position commune de négociation des gouvernements des Six qui s'accordent principalement sur la défense de l'acquis communautaire. Les représentants de la Commission expliquent en outre à maintes reprises l'opinion de la Communauté au gouvernement britannique. Dans la foulée, Mansholt prend, en 1962, la présidence d'une commission chargée d'élaborer un compromis dans la question de l'adaptation du Royaume-Uni au système agricole communautaire. Il estimera d'ailleurs que «des négociations étaient sur le point d'être couronnées de succès» (1).

Lorsque de Gaulle, à l'occasion d'une conférence de presse tenue le 14 juillet 1963, refuse unilatéralement la poursuite des négociations avec le gouvernement britannique, la Commission est plutôt soulagée. Hallstein affirme devant le Parlement européen que l'adhésion britannique est «seulement reportée» à long terme. Mais il est plus préoccupé par la manière dont les négociations ont été interrompues. En faisant cavalier seul, le président français a négligé la solidarité entre les États membres de la Communauté. Hallstein y perçoit une «crise de confiance» entre les gouvernements nationaux susceptible de compliquer la collaboration pour la poursuite du développement de la Communauté. Pour surmonter cette crise, il demande une nouvelle fois que plus de droits soient dévolus aux instances communautaires. En particulier, la Commission devrait être d'emblée impliquée dans les futures négociations d'adhésion. Ainsi qu'il le proclame à nouveau publiquement à cette occasion, son idéal demeure

«une Europe constituée démocratiquement et construite selon le modèle fédéral» (2).

WILFRIED LOTH

## La Commission face au plan Fouchet (3)

Alors qu'elle vient de réussir le lancement de l'union douanière, en janvier 1959, ainsi que l'accélération des réductions tarifaires, en 1960, et qu'elle prépare activement la définition de la politique agricole commune qui sera adoptée en janvier 1962, la Commission est confrontée à une tentative d'union politique qui devait se faire en dehors du cadre communautaire et pouvait la marginaliser.

C'est le général de Gaulle qui avance les propositions de coopération politique entre les Six. Après une première initiative qui ne débouche que sur l'organisation de rencontres trimestrielles des ministres des affaires étrangères, il présente, en 1960, un vaste projet de confédération. Esquissé dans l'été, à l'occasion de contacts avec les autres gouvernements, le projet est explicité lors d'une conférence de presse, le 5 septembre. Le président de Gaulle préconise une «coopération régulière» dans quatre domaines (politique étrangère, défense, économie, culture) qui serait préparée par des «organismes spécialisés», composés de fonctionnaires nationaux, les décisions étant prises par un «concert organisé régulier», au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Une assemblée formée de parlementaires nationaux serait invitée à donner des avis mais, au préalable, l'ensemble du projet serait soumis à un «solennel référendum européen» (4).

(2) Discours au Parlement européen, 5 février 1963; Hallstein, W., *Europäische Reden*, Hrsg. Th. Oppermann, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1979, p. 402-415.

(3) Sur cette question, voir Bitsch, M.-Th., «Les institutions communautaires face au projet d'union politique, 1960-1962», *Du plan Fouchet au traité franco-allemand de janvier 1963*, numéro spécial de la *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 29, n° 2, 1997, et Bloes, R., *Le «plan Fouchet» et le problème de l'Europe politique*, Collège d'Europe, Bruges, 1970.

(4) Conférence de presse, 5 septembre 1960, Gaulle, Ch. (de), *Discours et messages*, t. III, *Avec le Renouveau: Mai 1958-Juillet 1962*, Plon, Paris, 1970, p. 244-246.

(1) Archives personnelles de Georges Rencki, discours de Sicco Mansholt devant le Mouvement européen néerlandais du 13 novembre 1965 à Rotterdam.

### Aide-mémoire sur la création d'une confédération européenne <sup>(1)</sup>

«I.

Il est urgent que l'Europe prenne une initiative devant le désordre et le manque de "leadership" actuels en Occident. Nos pays ont jusqu'ici montré du dynamisme, essentiellement sur le plan économique.

Aujourd'hui, il faut une action politique. La création d'une confédération européenne permettra à nos pays de poursuivre l'œuvre d'unification déjà entreprise et de prendre une attitude politique commune vis-à-vis des États-Unis, ce qui est particulièrement important dans la période d'incertitude que nous traversons.

II.

Une confédération européenne, pour apporter une contribution substantielle, doit répondre à certaines conditions.

Elle doit faire l'objet d'un vote populaire. Elle doit avoir un caractère démocratique.

Elle doit être ouverte à la participation des autres pays, notamment l'Angleterre.

Elle doit avoir un contenu réel.

III.

Une confédération réelle exige des réunions au niveau le plus élevé. La confédération européenne

devrait être dirigée par un Conseil suprême, composé de chefs d'État et de gouvernement.

C'est l'union économique en cours de réalisation qui rend possible aujourd'hui une confédération politique. Il est essentiel de maintenir et intégrer dans la confédération les communautés actuelles, marché commun, Euratom et Communauté charbon-acier. Le fonctionnement de la confédération sera facilité par la fusion en un organe exécutif unique des diverses commissions et autorités.

La confédération n'aura une réalité aux yeux du monde que si elle peut se présenter vis-à-vis des autres pays comme une seule entité. Il faut donc une politique étrangère commune. Ceci implique qu'il faut pouvoir arriver à des décisions, ce que des votes à l'unanimité ne permettraient pas. Bien entendu, il faut réserver la liberté d'action de chaque pays dans les questions où il est la partie principale intéressée.

Enfin, pour être réelle, la confédération doit avoir la possibilité de faire évoluer l'union des pays qui la composent. Pour cela, le Conseil suprême doit recevoir le pouvoir de créer les organismes nécessaires.

Pour avoir un caractère démocratique, la confédération doit comporter une Assemblée.»

FJME, AMK 55/1/26, document du CAEUE,  
28 juillet 1960.

Ces perspectives risquent de susciter inquiétudes et réserves chez les cinq partenaires de la France et au sein des institutions communautaires. En englobant l'économie, ce projet semble faire double emploi avec les Communautés et chercher à les

placer sous l'autorité d'un organe intergouvernemental. En instaurant une coopération en matière de défense, il pourrait conduire les Six à se démarquer au sein de l'Alliance atlantique et à prendre des distances vis-à-vis des États-Unis, ce qui est, de fait, l'objectif de Paris. Cependant, la proposition française n'est pas très éloignée d'une suggestion du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe (CAEUE) de Jean Monnet qui ne peut être

<sup>(1)</sup> En septembre et en octobre 1960, plusieurs documents du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe explicitent les idées de cet aide-mémoire de juillet qui est donc antérieur à la conférence de presse du général de Gaulle du 5 septembre 1960.

soupçonné de vouloir affaiblir les Communautés et cette convergence peut paraître rassurante <sup>(1)</sup>.

Dans un premier temps, les deux Commissions (CEE et Euratom) et la Haute Autorité de la CECA veulent afficher la sérénité et un certain attentisme qui pourrait s'expliquer — au moins en partie — par le contexte international et, notamment, par la gravité de la crise algérienne susceptible de limiter dans l'immédiat les chances de faire l'Europe politique <sup>(2)</sup>. La Commission CEE consacre une partie de sa réunion du 14 septembre 1960 à un échange de vues sur cette «relance politique européenne» d'où il ressort — selon l'Agence Europe — qu'elle considère que l'application du traité de Rome n'est pas menacée, qu'elle veut s'abstenir pour le moment de toute prise de position officielle et essayer simplement d'infléchir les propositions «dans le sens le plus européen possible» <sup>(3)</sup>. Mais Jean Rey, qui s'était inquiété dès le printemps de la faiblesse politique de la Communauté, attire l'attention sur les dangers d'une diminution des pouvoirs des institutions communautaires qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité <sup>(4)</sup>.

Le 12 octobre, les présidents des trois exécutifs sont amenés à exposer leur point de vue, devant l'Assemblée parlementaire européenne (APE), pour répondre à une question écrite sur les incidences du projet français. Alors que les présidents de la Haute Autorité, Piero Malvestiti, et de la Commission Euratom, Étienne Hirsch, estiment que le moment n'est pas encore venu de faire de grands commentaires politiques et se contentent de rappeler leur attachement aux instances supranationales <sup>(5)</sup>, Walter Hallstein, qui avait refusé l'idée d'une déclaration commune relativement courte, se montre plus combatif. Tout en présentant

les consultations en cours comme une «relance politique européenne», il fait un éloge du système communautaire qui laisse entrevoir ses réserves à l'égard du projet français et il met en garde contre toute tentative d'abandon ou de contournement des institutions en place. Il rappelle que la Commission est indépendante, qu'elle est la gardienne du traité, qu'elle est à la fois l'inspiratrice et l'initiatrice de toute action communautaire <sup>(6)</sup>.

Cette volonté de respect du système communautaire est largement soutenue, au sein de l'Assemblée parlementaire européenne, par son président, le chrétien-démocrate allemand Hans Fürler, par le président de la commission des affaires politiques, l'Italien Emilio Battista, par les présidents des trois groupes politiques — chrétien-démocrate, socialiste, libéral — à l'exception de quelques gaullistes français, apparentés à ce dernier groupe. Cependant, un autre ténor de l'Assemblée, le socialiste belge Fernand Dehousse, conscient qu'en matière de politique étrangère les gouvernements ne sont pas prêts à aller plus loin que la coopération intergouvernementale, se demande si les propositions françaises, plus ou moins aménagées, ne pourraient pas constituer un point de départ pour l'Europe politique. C'est lui qui sera chargé, l'année suivante, de préparer un rapport sur l'union politique de l'Europe <sup>(7)</sup>.

Au début de 1961, l'expectative semble toujours de mise. La première conférence des chefs d'État ou de gouvernement qui se réunit à Paris, en février, est marquée par une rude confrontation entre Français et Néerlandais qui défendent l'intégration supranationale. Faute de parvenir à un accord, les Six confient alors à une commission de diplomates, qui sera présidée par le Français Christian Fouchet, le soin de préparer de nouvelles propositions. Selon Walter Hallstein, ce sommet laisse la porte ouverte à toutes les options et permet d'aborder avec un sentiment d'espoir

<sup>(1)</sup> FJME, AMK 55/1/32, projet de memorandum, 7 septembre 1960; FJME, AMK 55/3/1, projet de déclaration, 6 octobre 1960 et FJME, AMK 55/3/9, note, 14 octobre 1960.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK 55/2/3, conversation avec Robert Marjolin, 18 octobre 1960.

<sup>(3)</sup> *Europe*, 15 septembre 1960.

<sup>(4)</sup> AULB, JR, 126 PP, VI-24, note pour le président et les membres de la Commission, 3 octobre 1960.

<sup>(5)</sup> *Les documents de la Communauté européenne*, n° 6, novembre 1960, p. 11-12.

<sup>(6)</sup> BAC 118/1986 1722, lettre de Walter Hallstein à Étienne Hirsch et discours de Walter Hallstein, 12 octobre 1960.

<sup>(7)</sup> BAC 118/1986 1722, débats de l'APE du 12 octobre 1960 et du 9 mars 1961.



une nouvelle phase du développement européen». Quant à l'Assemblée parlementaire européenne, elle élabore une résolution, sur la base du rapport Dehousse, qui sera adoptée en séance plénière le 29 juin. Ce texte approuve le principe de réunions périodiques, à condition de sauvegarder le caractère supranational des Communautés, d'associer les Commissions et la Haute Autorité aux discussions des chefs d'État ou de gouvernement pour toutes les questions relevant de leurs compétences et de permettre à l'Assemblée d'organiser un débat autour d'un rapport annuel sur la coopération politique <sup>(1)</sup>.

Au deuxième sommet, à Bad Godesberg, près de Bonn, le 18 juillet 1961, les Français acceptent l'idée que l'union politique devra conforter l'OTAN et la CEE et souscrivent à un texte de compromis assez équilibré. Les Commissions de Bruxelles manifestent leur satisfaction face à la déclaration de Bonn. Si le président Hirsch se réjouit particulièrement de la coopération culturelle et du projet d'université européenne à Florence, la Commission CEE souligne l'importance de la référence, faite par les chefs d'État ou de gouvernement, à la résolution de l'APE du 29 juin qui est considérée comme une reconnaissance du rôle des institutions communautaires dans la coopération politique <sup>(2)</sup>.

Mais l'optimisme s'effrite en octobre, lorsque la France présente un projet de traité, connu sous le nom de «premier plan Fouchet», qui ne répond pas vraiment aux espoirs suscités par la conférence de Bad Godesberg. La Haute Autorité y voit une sorte d'«UEO légèrement aménagée» qui pourrait menacer le marché commun <sup>(3)</sup>. Le président Hirsch critique la dénomination proposée («Union d'États») ainsi que la faible participation des institutions communautaires à la coopération politique <sup>(4)</sup>. Quant à Walter Hallstein, il émet de fortes réserves au sujet de la règle de l'unanimité pour

les décisions, de l'absence d'objectifs bien définis, du risque de détérioration de l'intégration économique et de l'affaiblissement des organes communautaires. Les trois exécutifs souhaitent alors «faire passer quelques amendements au projet afin de lui donner une consistance [...] plus favorable» <sup>(5)</sup>. Leurs possibilités d'intervention étant limitées, ils comptent sur les partenaires de la France pour obtenir des aménagements et encouragent l'APE qui prépare une recommandation, adoptée en séance plénière le 20 décembre 1961.

Approuvée par la Commission CEE, cette recommandation accepte le projet français comme base de départ. Elle se prononce en faveur d'une union des peuples d'Europe et admet que les rencontres au sommet peuvent y contribuer. Mais elle demande que l'Alliance atlantique soit renforcée et que les traités de Paris (CECA) et de Rome (CEE et Euratom) ne soient pas mis en question. Elle accepte la nomination d'un secrétaire général pour la coopération politique à condition qu'il reste indépendant des gouvernements, que ses fonctions soient clairement définies et que ce «quatrième exécutif» puisse ultérieurement fusionner avec les autres. Elle envisage aussi que les modalités de vote évoluent de la règle de l'unanimité vers la pratique de la majorité et elle souhaite que les exécutifs participent aux conseils des chefs de d'État ou de gouvernement lorsque les questions traitées concernent les Communautés. Enfin, elle demande que l'APE devienne un vrai parlement élu au suffrage universel direct. De plus, elle estime que tout État membre des Communautés doit participer à l'union politique et réciproquement, pour éviter une Europe à géométrie variable <sup>(6)</sup>.

Ce texte n'a en fait aucune chance d'être pris en considération. Par une malencontreuse coïncidence, il devait être examiné par la commission Fouchet le 18 janvier 1962, le jour même où la

<sup>(1)</sup> Bitsch, M.-Th., op. cit.

<sup>(2)</sup> *Europe*, 19 juillet 1961.

<sup>(3)</sup> CEAB 2 248, note d'Edmund P. Wellenstein, 27 novembre 1961.

<sup>(4)</sup> CEAB 2 248, intervention d'Étienne Hirsch devant la commission politique de l'APE, 22 novembre 1961.

<sup>(5)</sup> BAC 118/1986 1722, aide-mémoire pour le président Hirsch, 24 octobre 1961 et intervention de Lambert Schaus, à l'APE, au nom de la Commission CEE, 20 décembre 1961.

<sup>(6)</sup> APE, *Documents de séance, 1961-1962*, document 110, 18 décembre 1961.

France présente un «deuxième plan Fouchet» qui reprend les positions initiales de Paris, en reniant complètement le compromis de Bonn. Du coup, certains partenaires de la France durcissent aussi leur point de vue. Les Pays-Bas et la Belgique, qui posent le «préalable britannique» depuis que Londres a annoncé sa candidature dans l'été 1961, se montrent intransigeants. Il n'y a pour eux qu'une alternative: faire adhérer rapidement le Royaume-Uni aux Communautés et à l'Europe politique ou s'en tenir au système institutionnel supranational. En dépit des efforts de médiation de l'Allemagne et de l'Italie (et du Comité d'action de Jean Monnet), aucune solution de compromis ne peut plus être trouvée. Le projet paraît enterré dès la réunion des ministres des affaires étrangères du 17 avril 1962 qui se sépare sur un constat de désaccord, même si périodiquement — et encore en 1964 — des ballons d'essai sont lancés, notamment par le chancelier allemand Ludwig Erhard et par le ministre belge des affaires étrangères Paul-Henri Spaak, pour tenter de ranimer l'idée d'Europe politique.

Pendant cette phase d'enlisement, si la Commission ne prend pas position officiellement, ses membres ne manquent pas de rappeler leurs réserves à l'égard de la coopération intergouvernementale. Dans une intervention devant le congrès du Mouvement européen à Rotterdam, en mai 1962, le vice-président Sicco Mansholt dénonce la proposition française qui «sous prétexte de poursuivre l'intégration s'attache en fait à la minimiser sinon à l'annihiler par un couronnement politique»<sup>(1)</sup>. De son côté, Jean Rey, dans un document de réflexion d'octobre 1962, estime que «la meilleure manière de réaliser l'union politique serait de la maintenir dans le cadre communautaire, [...] de partir des Communautés actuelles, de les renforcer en les fusionnant, en augmentant leur autorité par l'élection du Parlement européen au suffrage universel et l'accroissement de ses pouvoirs et de ses responsabili-

tés»<sup>(2)</sup>. Enfin, le président Hallstein plaide inlassablement, dans de nombreux discours prononcés au cours de cette même année 1962, en faveur du développement des Communautés dont la finalité est politique. D'ailleurs, pour lui, la Communauté économique est déjà une réalité politique qui favorise la réconciliation entre Européens, qui établit de larges solidarités entre les Six et s'appuie sur des institutions «organisées de manière à former la préfiguration d'un système de gouvernement susceptible de prendre des décisions politiques». Aussi la coopération politique ne doit-elle pas affaiblir la Communauté existante, ni se substituer à elle. Il serait «inacceptable de coiffer, de miner ou de supplanter l'ossature communautaire [...] par une structure politique qui repose sur d'autres conceptions que celles qui ont commandé pendant douze ans notre vie en commun» (depuis la déclaration Schuman de 1950)<sup>(3)</sup>.

L'histoire du plan Fouchet a un épilogue. Faute d'accord à six, la France et l'Allemagne signent un traité bilatéral, le 22 janvier 1963, une semaine après le «veto» du général de Gaulle contre l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun. Ce traité de l'Élysée — qui prévoit la coopération dans les domaines de la politique étrangère, de la défense, de la culture et crée l'Office franco-allemand de la jeunesse — irrite les membres de la Commission. Mansholt le considère comme «un instrument visant à verrouiller la Communauté vers l'extérieur et comme la manifestation d'une Europe qui [...] prétend se placer entre l'Est et l'Ouest»<sup>(4)</sup>. Hallstein, quant à lui, redoute qu'une consultation préalable entre les deux gouvernements ne vienne déséquilibrer le mécanisme de décision communautaire. À la veille de la ratification du traité, dans une intervention devant le Parlement européen, il exhorte les deux pays à éviter une interprétation et une ap-

(1) AHCE, série *Discours de Sicco Mansholt*, discours prononcé le 26 mai 1962, devant le congrès annuel du Mouvement européen des Pays-Bas.

(2) AULB, JR, 126 PP, VI-34, projet de chapitre relatif à l'union politique, 13 octobre 1962.

(3) AHCE, série *Discours de Walter Hallstein*, discours du 17 septembre 1962 cité en encart, page 73. Voir aussi les discours des 28 février, 1<sup>er</sup> mars, 18 avril 1962, etc.

(4) AHCE, discours prononcé à La Haye, le 22 février 1963.

### L'union politique selon Walter Hallstein

«Quand nous nous préoccupons de savoir comment pourront être améliorées la capacité et la force d'action de la Communauté, cette question vise aussi, en fin de compte, ce que l'on appelle communément l'"union politique". Cette dénomination prête aisément à confusion. Ce qu'il y a de nouveau dans ces plans, ce n'est pas le fait qu'ils visent à une organisation politique. Politiques, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté européenne de l'énergie atomique, la Communauté économique européenne le sont aussi. Le motif principal de ce que l'on appelle l'intégration économique a toujours été le motif politique. Cela a été dit à Paris et à Messine, les préambules des traités instituant les Communautés le disent. L'objet même de la Communauté et de son action est politique. Politique douanière, politique commerciale, politique en matière de transport, politique agricole, tout cela, que nous rassemblons sous le terme "d'union économique" est-il autre chose que de la politique? C'est pourquoi l'organisation de la Communauté est, elle aussi, politique, formée sur le modèle de la tradition fédérale de l'histoire moderne, avec son propre Parlement, qui a en particulier le pouvoir exclusif de contrôler l'exécutif de la Communauté par le mécanisme d'un vote de défiance, avec un Conseil de ministres des gouvernements des États membres, avec l'exécutif dont je viens de parler qui n'est lié à aucune instruction des gouvernements des États membres, avec sa propre Cour suprême. Politiques également — qui songerait aujourd'hui à le nier? — sont les effets de cette intégration, qu'il est raisonnable de considérer comme un

phénomène de *politique* <sup>(?)</sup> économique et de *politique* <sup>(?)</sup> sociale.

L'union politique ne constitue donc pas essentiellement quelque chose de nouveau, un passage de l'ordre économique dans l'ordre politique. Il s'agit plutôt de compléter l'intégration de parties importantes de la politique intérieure des États membres, la politique économique et la politique sociale, en réalisant l'union d'autres parties de leur politique, notamment la politique étrangère non économique (la politique étrangère économique étant déjà couverte par la Communauté économique européenne, en tant que politique commerciale), la politique de défense, la politique culturelle. Ceci dicte la réaction de la Communauté à ces plans. Cette réaction est pleinement positive.

Il ne faut évidemment pas que ces plans réduisent à néant ou affaiblissent les succès déjà réalisés par la politique d'union européenne; c'est pourquoi ils ne doivent porter aucune atteinte aux Communautés existantes. Le critère d'appréciation décisif, dans l'ensemble et dans les détails — donc aussi en ce qui concerne l'arsenal des moyens et des méthodes — c'est le progrès qui est réalisé pour la cause européenne dans son ensemble.»

Discours du président de la Commission CEE à la réunion conjointe du Parlement européen et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 17 septembre 1962 (extrait).

plication du traité qui pourraient compromettre «l'existence, le fonctionnement et le dynamisme de la Communauté» <sup>(1)</sup>.

Ainsi, le plan Fouchet, tout comme son succédané franco-allemand, suscite-t-il méfiance et in-

quiétude dans les exécutifs communautaires. Pour la première fois depuis sa création, la Commission CEE se sent menacée d'être affaiblie ou marginalisée. Faute de pouvoir s'opposer directement au projet français, les membres de la Commission — et en particulier son président —

(1) AHCE, discours prononcé devant le Parlement européen, le 27 mars 1963.

(?) Souligné dans le texte.

mobilisent leurs forces afin de chercher à démontrer la supériorité de la méthode communautaire sur la coopération intergouvernementale comme instrument d'intégration et pour plaider en faveur d'une consolidation des Communautés existantes. L'abandon du plan Fouchet constitue à la fois un échec de l'Europe politique intergouvernementale qui après celui de l'Europe politique communautaire en 1954 laissera des traces et un soulagement pour les partisans de l'Europe supranationale qui peuvent espérer le renforcement des institutions communautaires et notamment de la Commission.

### L'élaboration du traité de fusion des exécutifs <sup>(1)</sup>

À la différence du plan Fouchet, la fusion des exécutifs pouvait donner à la Commission l'occasion de conforter son poids dans le système institutionnel. La création d'une Commission unique, cumulant les compétences des deux Commissions CEE et Euratom et celles de la Haute Autorité de la CECA, devait en effet permettre de simplifier le fonctionnement des Communautés et conférer à la nouvelle institution un surcroît de prestige et d'autorité. Autre différence avec le plan Fouchet: le projet de fusion est préparé principalement au sein des institutions communautaires, même si au début le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe intervient largement dans le débat. Les trois exécutifs participent activement à son élaboration, sans toutefois en avoir la maîtrise qui reste entre les mains des gouvernements. Il est à noter que le projet concerne également la fusion des Conseils qui ne pose guère de problèmes puisque les trois Conseils fonctionnent déjà pratiquement comme une instance unique depuis 1958.

Dans un premier temps, après l'entrée en vigueur des traités de Rome, c'est la coordination entre les

trois exécutifs — et non la fusion — qui est envisagée. Des contacts réguliers s'établissent rapidement, notamment des rencontres périodiques des présidents. Des services communs ainsi que des groupes de travail communs se mettent en place <sup>(2)</sup>. Mais cette coopération entre trois institutions géographiquement dispersées se révèle parfois difficile et suscite quelques doléances <sup>(3)</sup>. Dès l'automne 1959, le rapport Wigny, présenté devant le Conseil par le ministre belge des affaires étrangères, préconise la création d'un comité interexécutif chargé de régler les affaires communes et de faciliter l'élaboration de politiques communes <sup>(4)</sup> tandis que le Comité d'action de Jean Monnet adopte une première résolution favorable à la fusion des exécutifs.

Le projet de fusion est lancé en mai 1960 par Étienne Hirsch, président de la Commission Euratom, qui demande, devant l'Assemblée parlementaire européenne, la création d'un exécutif unique <sup>(5)</sup>. Il est immédiatement soutenu par l'Assemblée et par le Comité d'action mais par la suite — à l'automne — ce dernier proposera d'ajourner la fusion pour donner la priorité à l'union politique. À la fin de juin, cette initiative est approuvée par les deux autres exécutifs avec, semble-t-il, un peu de réserve. La Commission CEE tient alors avant tout à un renforcement de ses propres pouvoirs [c'est notamment la position de Jean Rey <sup>(6)</sup>] et la Haute Autorité est soucieuse de ne pas voir disparaître ses atouts supranationaux (autonomie financière, système de cooptation, etc.).

À la fin de juin également, à la demande de l'Assemblée et avec l'accord de toutes les instances concernées, le thème de la fusion est inscrit au programme du colloque interinstitutionnel qui doit se tenir en novembre. Il réunit l'Assemblée,

<sup>(1)</sup> Sur l'ensemble de cette question, voir Bitsch, M.-Th., «La création de la Commission unique: réforme technique ou affirmation d'une identité européenne?», dans Bitsch, M.-Th., Loth, W., et Poidevin, R. (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 327-347.

<sup>(2)</sup> COM(58) 138, note sur les formes de coopération entre les trois exécutifs, 9 juin 1958.

<sup>(3)</sup> FJME, AMK 54/4/2, lettre de Max Kohnstamm à Jean Monnet, 31 mai 1959.

<sup>(4)</sup> CEAB 2 148, rapport Wigny, «Considérations sur le développement de la coopération entre les six pays de la Communauté européenne et sur leurs relations extérieures».

<sup>(5)</sup> Discours d'Étienne Hirsch devant l'APE, 16 mai 1960.

<sup>(6)</sup> FJME, AMK C 33/5/134, lettre de Jean Rey à Jean Monnet, 24 novembre 1959.



Walter Hallstein (président de la Commission CEE), Paul Finet (président de la Haute Autorité de la CECA) et Louis Armand (président de la Commission CEEA) lors de la première réunion des présidents des trois exécutifs, le 14 janvier 1958.

les Commissions et le Conseil, pour discuter un rapport sur la fusion des exécutifs préparé par Maurice Faure au nom de la commission des affaires politiques de l'Assemblée. À cette occasion, Walter Hallstein expose un certain nombre d'exigences<sup>(1)</sup>. D'une part, la fusion ne devait en aucun cas mettre en question les pouvoirs attribués à chaque exécutif. D'autre part, la création d'un exécutif unique ne devait pas obligatoirement conduire à une extension des pouvoirs de l'Assemblée. Notamment, il ne juge pas nécessaire que la nomination de l'exécutif unique soit confirmée par un vote de l'Assemblée, position qui semble être partagée par Étienne Hirsch.

Au début de 1961, la proposition de fusion est relayée par le gouvernement néerlandais qui inter-

vient à deux reprises, une première fois le 23 janvier<sup>(2)</sup> — quelques jours avant le sommet de Paris sur l'union politique — en adressant une note au secrétariat du Conseil, une deuxième fois le 27 juin — trois semaines avant le sommet de Bonn — en soumettant à ses partenaires un projet de convention instituant des exécutifs uniques<sup>(3)</sup>. Avec cette initiative des Pays-Bas, le projet prend une dimension politique encore plus marquée.

La proposition de fusion ne suscite guère d'enthousiasme chez les cinq autres gouvernements. Sans compter qu'elle peut être perçue comme un projet concurrent ou une manœuvre dilatoire à

(1) BA, WH 178815, note du 17 novembre 1960.

(2) CEAB 2 1911, note du gouvernement néerlandais du 23 janvier 1961.

(3) *Europe/Documents*, 26 juillet 1961.

l'entente de la tentative française d'union politique, plusieurs ministres estiment qu'elle sera compliquée à mettre en œuvre. Certains doutent de son intérêt en termes d'efficacité et de sa pertinence, à un moment où le Royaume-Uni est sur le point de poser sa candidature en vue de son adhésion à la Communauté, et ils se demandent s'il est opportun d'introduire une modification — même sur un aspect ponctuel — qui pourrait laisser croire à Londres que le traité n'est pas intangible mais peut être révisé facilement. Le gouvernement français, le plus hostile, considère le projet comme une réforme de façade peu susceptible d'améliorer le fonctionnement institutionnel. Quant au gouvernement luxembourgeois, sans avoir un discours aussi radical que Paris, il ne cesse de mettre en doute l'utilité de la fusion et s'inquiète des préjudices pour son pays qui risque de perdre la Haute Autorité de la CECA.

Par ailleurs, les gouvernements ont d'autres priorités en 1961. La fin de l'année doit marquer le passage de la première à la deuxième étape de la phase transitoire qu'il convient de préparer, notamment par la mise au point des règles de la politique agricole commune. De plus, les six gouvernements sont engagés dans des négociations délicates, l'une sur l'union politique (plan Fouchet), l'autre sur l'adhésion du Royaume-Uni qui s'ouvre à Bruxelles, à l'automne. Dans ces conditions, c'est avec beaucoup de prudence et de lenteurs que le Conseil s'oriente vers la fusion des exécutifs.

Obligé de réagir à la proposition néerlandaise, le Conseil demande à l'Assemblée et aux deux Commissions de donner un avis sur ce projet. Remis dès l'automne 1961, ces avis sont, comme prévu, très favorables. L'Assemblée, qui adopte alors un deuxième rapport Faure sur la question, insiste sur l'urgence de la fusion, devenue encore plus grande depuis un an. Le président Hirsch, avocat inlassable du projet, souligne son intérêt « technique » pour faciliter les tâches des Communautés et son importance « politique » pour accélérer les progrès de l'intégration euro-

péenne <sup>(1)</sup>. La Commission CEE se félicite de l'initiative néerlandaise qui fait avancer une réforme nécessaire et se réjouit de l'appui donné par l'Assemblée <sup>(2)</sup>. Quant à la Haute Autorité dont l'avis n'était pas sollicité, elle exprime également son accord tout en continuant à demander le maintien de ses prérogatives supranationales. Malgré cette convergence d'avis, le Conseil attend le 3 mai 1962 pour remettre la question à l'ordre du jour. Il demande alors aux représentants permanents d'étudier le projet mais sans fixer ni calendrier des travaux, ni date butoir pour la remise d'un rapport, si bien que le projet semble s'enliser.

Au début de 1963, alors que l'échec de l'union politique est avéré et que les négociations avec Londres sont arrêtées, le projet de fusion est remis sur les rails. Le chancelier Adenauer et le président de Gaulle évoquent la question lors d'un entretien, le 22 janvier, le jour même de la signature du traité de l'Élysée. Un mois plus tard, dans une conférence faite à Paris, Michel Gaudet, directeur général au service juridique (commun) des Communautés européennes, rappelle l'utilité d'une rationalisation des institutions. Plus significatif encore: le nouveau président de la Commission Euratom, Pierre Chatenet, que Paris a fait nommer à la place d'Étienne Hirsch, jugé trop fédéraliste, se prononce publiquement en faveur de la fusion des exécutifs. Surtout, le 2 avril, Gerhard Schröder, le ministre allemand des affaires étrangères, préconise la fusion des exécutifs comme premier pas vers l'unification des traités et, en juillet, le ministre français, Maurice Couve de Murville, déclare que son gouvernement décide de se rapprocher du point de vue de ses partenaires. Cette « relance » aboutit aux directives du 24 septembre 1963 par lesquelles le Conseil charge les représentants permanents de faire des propositions en vue de la fusion des exécutifs. Les six ministres décident le même jour, malgré les réticences initiales de la France, que les

<sup>(1)</sup> CEAB 2 1912, lettre d'Étienne Hirsch à Ludwig Erhard, 28 septembre 1961.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK 113/2/6, lettre de Walter Hallstein à Ludwig Erhard, 10 novembre 1961.

représentants des deux Commissions et de la Haute Autorité seraient associés aux travaux des représentants permanents.

C'est donc cette instance — Comité des représentants permanents élargi aux représentants des trois exécutifs — qui élabore le rapport du 18 décembre 1963, base du futur traité de fusion des exécutifs. En moins de trois mois, et en partie grâce à la bonne coopération franco-allemande, les modalités de la fusion sont, pour l'essentiel, arrêtées. L'accord se fait très vite sur le principe d'un mandat de quatre ans pour les membres de l'exécutif unique — et donc aussi sur l'abandon du système de renouvellement partiel pratiqué à la Haute Autorité — et sur la possibilité pour l'Assemblée de censurer l'exécutif à tout moment, selon les règles de la CEE. Les discussions portent principalement sur trois questions: le nom de l'exécutif unique, le mode de désignation et le nombre de ses membres <sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne la dénomination, le projet néerlandais parlait de «Haute Commission européenne», la Haute Autorité, soutenue par le gouvernement luxembourgeois, préconise «Autorité européenne», la France n'apprécie ni «Haute» ni «Autorité» et c'est la formulation suggérée par l'Allemagne «Commission des Communautés européennes» qui est retenue. Le choix des membres pouvait se faire d'un commun accord entre les gouvernements, comme prévu par les traités de Rome et par le projet néerlandais, ou, pour une partie des membres du moins, par cooptation, comme c'était le cas à la Haute Autorité qui souhaite maintenir cette procédure considérée comme une garantie pour l'indépendance de l'exécutif, mais finalement abandonnée. La question du nombre des commissaires, la plus controversée, ne sera tranchée qu'en 1964, au niveau des ministres des affaires étrangères. Deux positions sont en présence. Paris, plus ou moins avec l'appui de Bonn et de Rome,

la Commission CEE et en particulier Walter Hallstein, Robert Marjolin et Sicco Mansholt ainsi que le secrétaire exécutif, Émile Noël, défendent l'idée d'une Commission à neuf, en invoquant l'efficacité, la cohésion et l'autorité d'un collège restreint <sup>(2)</sup>. En revanche, la Commission Euratom, les Pays-Bas et la Belgique voudraient un collège de quatorze membres pour permettre aux différentes sensibilités politiques ou régionales d'être représentées et sans doute aussi pour régler plus facilement certains problèmes de personnes, le jour où les trois exécutifs (23 membres au total) disparaîtront. Quant à la Haute Autorité, elle aurait préféré une Commission à quinze, avec un membre coopté représentant le monde syndical comme dans la CECA. La solution de compromis trouvée par l'Allemagne opte pour une Commission à quatorze, pendant une phase transitoire de trois ans, puis à neuf, en attendant l'élargissement de la Communauté.

Deux problèmes plus politiques font durer les négociations. La question du renforcement du Parlement européen concerne moins l'extension de ses compétences, qui n'est pas vraiment souhaitée par les gouvernements à cette époque, que son élection au suffrage universel direct, demandée par la Commission CEE et par les gouvernements sauf Paris et réclamée avec beaucoup de pugnacité surtout par les dirigeants italiens. Mais c'est la question des compensations à accorder au Luxembourg, privé de la Haute Autorité de la CECA, qui constitue la principale pierre d'achoppement. Le gouvernement du Grand-Duché fait monter les enchères, au nom de la vocation européenne de son pays, de ses droits acquis moraux et de ses intérêts économiques et politiques. À défaut d'obtenir le siège de l'exécutif unique, il souhaite l'installation de nouveaux organes et le maintien d'un nombre de fonctionnaires au moins équivalent. Au début de 1965, il semble que le président Hallstein, désormais beaucoup plus déterminé à réaliser la fusion, mette tout son poids dans la balance pour faire aboutir la négocia-

<sup>(1)</sup> AMAEF, série *Europe*, 1961-1965, dossier 1964 (l'ensemble du dossier est très utile sur les négociations au Conseil, au Coreper, les prises de position des différents interlocuteurs, etc.).

<sup>(2)</sup> BAC 118/1986, rapport des représentants permanents, 25 mars 1964.

## Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (extraits)

### «Chapitre II. La Commission des Communautés européennes

#### Article 9

Il est institué une Commission des Communautés européennes, ci-après dénommée la Commission. Cette Commission se substitue à la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi qu'à la Commission de la Communauté économique européenne et à la Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Elle exerce les pouvoirs et les compétences dévolus à ces institutions dans les conditions prévues aux traités instituant respectivement la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique ainsi qu'au présent traité.

#### Article 10

1. La Commission est composée de neuf membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Commission peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité. [...]

2. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général des Communautés.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. [...]

Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages. [...]

#### Article 11

Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

Leur mandat a une durée de quatre ans. Il est renouvelable.

[...]

#### Article 13

Tout membre de la Commission, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Conseil ou de la Commission.

[...]

#### Article 15

Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration.

[...]

#### Article 17

Les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité du nombre des membres prévu à l'article 10.

La Commission ne peut siéger valablement que si le nombre de membres fixé dans son règlement intérieur est présent.

#### Article 18

La Commission publie tous les ans, un mois au moins avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, un rapport général sur l'activité des Communautés.

[...]

### Chapitre V. Dispositions générales et finales

#### Article 27 [...]

2. L'article 24 alinéa 2 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:

«L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Haute Autorité, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public.»



tion <sup>(1)</sup>. Plusieurs gouvernements étant également désireux de parvenir à un compromis satisfaisant, un accord est trouvé lors de la session du Conseil du 2 mars 1965. Si la Commission unique s'installe à Bruxelles, Luxembourg reste le siège de la Cour de justice des Communautés européennes et garde le secrétariat de l'Assemblée. De plus, le Conseil y tiendra ses réunions, trois mois par an, et plusieurs organes doivent s'y établir, notamment la Banque européenne d'investissement, l'Office des publications officielles des Communautés européennes et l'Office statistique.

Le «traité instituant un Conseil unique et une Commission unique» est signé le 8 avril 1965. En plus de la fusion des exécutifs, il prévoit l'institutionnalisation du Comité des représentants permanents qui n'existait pas dans la CECA ainsi que la création d'une administration unique et d'un budget administratif unique. Ce traité est salué de toutes parts comme un «événement historique». Déjà, à l'issue du Conseil du 2 mars, Walter Hallstein avait présenté l'accord des Six comme un grand pas en avant dans l'histoire de l'unification européenne. Selon lui, la fusion est un «élément intégral et décisif» de la «soi-disant union politique» <sup>(2)</sup>. Les commentaires montrent les attentes suscitées par ce traité: accélération de l'intégration européenne, amélioration de la gestion des Communautés, meilleur équilibre institutionnel entre la Commission et le Conseil, dialogue politique renforcé entre la Commission et l'Assemblée, identité de la Communauté mieux affirmée vis-à-vis des tiers, meilleure image auprès de l'opinion publique.

Cet optimisme semble de bon augure pour la ratification du traité dont l'entrée en vigueur est en principe envisagée pour juillet 1966. Déjà, la réflexion

s'oriente vers la fusion des Communautés censée se faire dans un délai de trois ans après la mise en place des institutions uniques. En effet, dès 1960, le président Hirsch, comme c'était aussi le cas dans le rapport Faure, avait présenté la fusion des exécutifs comme la première étape vers l'harmonisation des traités. Plusieurs gouvernements partageaient ce point de vue à partir de 1963 et Paris a même fait de la fusion ultérieure relativement rapide des traités une condition de son acceptation de la fusion des institutions. Walter Hallstein s'était lui aussi prononcé en ce sens, dès 1962, et au début de 1965 il déclarait que la fusion des exécutifs devait faciliter la fusion des traités. Le président de la CEE explicite ses vues, à l'occasion d'un colloque organisé à Liège, quelques jours après la signature du traité de 1965. Selon lui, la mise en place d'une Communauté unique passe par l'unification des réglementations économiques et sociales et par l'élaboration de règles institutionnelles, qu'il préfère d'ailleurs appeler «constitutionnelles». Cette fusion pourrait se faire en deux étapes, un rapport préparé par la Commission unique pour identifier les problèmes et suggérer des solutions servant ensuite de base à des négociations intergouvernementales <sup>(3)</sup>. Le président Hallstein et d'autres (par exemple, le juriste luxembourgeois Pierre Pescatore, au même colloque de Liège) ne cachent pas les difficultés de cette opération qui vont encore prendre une tout autre ampleur à la suite de la «crise de la chaise vide». Celle-ci va différer l'entrée en vigueur du traité de fusion des exécutifs qui n'interviendra qu'en juillet 1967 et elle risque de compromettre la fusion des Communautés, comme le soulignent un deuxième colloque de Liège et, aussi, une conférence faite par Émile Noël au Centre européen universitaire de Nancy, en 1966 <sup>(4)</sup>.

MARIE-THÉRÈSE BITSCH

<sup>(1)</sup> *Le Monde*, 3 février 1965.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK 113/2/40, note de Bino Olivi, n° 17451, 3 mars 1965.

<sup>(3)</sup> *Actes du colloque organisé par l'Institut d'études juridiques européennes de l'université de Liège, les 28-30 avril 1965*, université de Liège, faculté de droit, Liège, 1965 (intervention de Walter Hallstein, p. 215-226).

<sup>(4)</sup> Noël, É., *La fusion des institutions et la fusion des Communautés européennes*, Collection des conférences européennes, n° 1, Centre européen universitaire de Nancy, Nancy, 1966.

### Une génération déterminée...

*«Au milieu des années 50, comme jeune secrétaire de la Haute Autorité de la première des Communautés européennes, celle du charbon et de l'acier, je voyais autour de moi comment le sort de l'aventure européenne était en train de se jouer. Après l'échec de la Communauté européenne de défense et de son corollaire, l'Union politique, la CECA seule ne pouvait pas entretenir la flamme de notre idéal: sortir la partie libre de l'Europe de son morcellement et de son impuissance.*

*Une relance s'imposait. En plus, les développements internationaux poussaient les six États membres de la CECA à l'action: la fermeture du canal de Suez en 1956 et cette même année la révolte en Hongrie contre la dictature communiste. Par ailleurs, la stagnation persistante des efforts de l'Organisation européenne de coopération économique, pour doter l'Europe occidentale d'un grand marché dynamique, libre d'entraves artificielles, soulignait l'urgence de s'organiser entre ceux qui y étaient prêts.*

*L'Italie, en la personne du ministre Gaetano Martino, avait organisé en 1955 la conférence de Messine qui sera l'origine de la relance communautaire. Dans des tractations successives, celle-ci sera axée sur deux idées principales: doter l'Europe des Six d'une source d'énergie nouvelle basée sur des centrales nucléaires et organiser les économies des Six dans le cadre d'une union douanière. L'élaboration de ces propositions est confiée à une conférence qui se tiendra à Val-Duchesse, sous la présidence de Paul-Henri Spaak. Depuis janvier 1956, le nouveau gouvernement français présidé par Guy Mollet y apporte tout son soutien et réussit à surmonter les appréhensions des milieux traditionnels français à l'égard du grand bond en avant que constituera un "marché commun" sans barrières intérieures. Il se concerte avec le gouvernement allemand de Konrad Adenauer lorsque les négociations risquent de s'enliser. Les ministres Spaak, Beyen et Bech du Benelux veillent à la mise en œuvre de leur conception d'une union douanière entre les Six.*

*Entre-temps, Jean Monnet, premier président de la Haute Autorité de la CECA, ayant démissionné après l'échec de la CED, fonde son Comité d'action pour les États-Unis d'Europe réunissant des dirigeants poli-*

*tiques et syndicaux pour promouvoir et soutenir la relance. Son successeur à la Haute Autorité, René Mayer, met les experts de la CECA à la disposition de Spaak pour aider à l'élaboration des nouveaux traités. Deux traités, celui de la Communauté économique européenne et celui de l'Euratom seront ainsi signés à Rome le 25 mars 1957 et ratifiés dans l'année.*

*Rétrospectivement, il faut bien constater que cela a été une extraordinaire conjonction de circonstances qui a permis à des hommes politiques déterminés d'arriver au but encore en 1957. Une année plus tard, ces accords n'auraient plus été possibles, le général de Gaulle, par principe hostile aux conceptions supranationales, allant succéder aux gouvernements de la IV<sup>e</sup> République dans le courant de 1958.*

*Parmi les personnalités qui avaient été impliquées dans les négociations et les étapes précédentes de la construction européenne, plusieurs vont se retrouver dans les deux nouvelles communautés, la CEE et l'Euratom, qui voient le jour en janvier 1958. Il en va ainsi du président Hallstein, qui avait négocié le traité CECA, de von der Groeben, le défenseur du concept CEE auprès de Ludwig Erhard, le sceptique ministre allemand de l'économie. C'est à Pierre Uri, de la Haute Autorité de la CECA et à von der Groeben que Paul-Henri Spaak confie la rédaction finale des traités au terme des négociations de Val-Duchesse. Se retrouvent également à la Commission européenne, Robert Marjolin, impliqué depuis l'OECE dans les efforts de coopération et à partir de 1956 dans les négociations des traités, son collègue Sicco Mansholt, qui avait en vain essayé, comme ministre néerlandais de l'agriculture, de créer le "pool vert" dans le cadre de l'OECE, ainsi que Jean Rey, autre habitué de la CECA comme ministre belge des affaires économiques, et le brillant Jean-François Deniau, négociateur à Val-Duchesse et qui jouera un rôle remarquable dans les négociations successives de l'élargissement de la Communauté.*

*Maints autres collaborateurs venant de l'OECE, de la conférence de Messine, de Val-Duchesse ou de la CECA viendront renforcer les rangs de la nouvelle Commission. Ainsi, venant de la CECA, Michel Gaudet deviendra le chef du service juridique de la Commission CEE et Jacques-René Rabier, celui du service commun de presse et information des trois communautés. Louis Rabot et son bras droit Helmut von Verschuer avaient déjà œuvré*

ensemble pour le “pool vert” à l’OECE. Enfin, Émile Noël, un ancien du Conseil de l’Europe, impliqué dès 1952 dans le projet d’“Union politique” et qui avait joué un rôle central dans le cabinet de Guy Mollet pour mener à bon port les deux traités de Rome. Aussi dans les milieux européens la nomination de Noël au poste de secrétaire exécutif de la Commission Hallstein était-elle considérée comme étant tout indiquée tant du point de vue politique qu’en raison de ses qualités personnelles et professionnelles. Avec son adjoint Winrich Behr, venu de la Haute Autorité, Noël a rapidement gagné la confiance du président et du collège entier. Consolidant son rôle de coordination et d’impulsion remarquable, il est devenu et est resté un élément central de la continuité du fonctionnement de l’institution.

*Je viens de parler des “milieux européens” de l’époque. Je peux témoigner de la grande connivence qui existait*

*alors entre toutes ces personnes, membres des exécutifs, hauts fonctionnaires de la Commission, membres du Parlement européen ou représentants des gouvernements des États membres et même de pays tiers, qui voyaient dans l’intégration européenne la seule voie de salut pour le vieux continent. Fédéralistes convaincus ou davantage pragmatiques, leur Communauté européenne, fondée sur le droit et non sur des tractations politiques aléatoires, devait à tout prix réussir.*

*Cela explique le dynamisme extraordinaire de tant d’hommes “déterminés” pendant ces années des pionniers.»*

Témoignage écrit d’Edmund Wellenstein, juillet 2006.



## Chapitre 3

# Walter Hallstein: un Européen déterminé

Walter Hallstein fait partie des pionniers de la construction européenne. Proche collaborateur et conseiller de Konrad Adenauer de 1950 à 1957, il est l'un des architectes de l'intégration de la République fédérale d'Allemagne à l'Ouest. Largement contestée à l'origine, la RFA sera bientôt un pilier de la construction européenne. Hallstein joue un rôle majeur, entre 1955 et 1957, dans la conception des traités de Rome qui confèrent à la Communauté la forme qui la caractérise encore aujourd'hui. En tant que premier président de la Commission de la Communauté économique européenne de 1958 à 1967, il contribue grandement à façonner les instances communautaires et à faire progresser l'intégration au sein de la Communauté des Six malgré les multiples forces d'opposition. Il a une vision prospective du développement de la future organisation de la Communauté tout en considérant, en termes pratiques et théoriques, les remodelages de l'ordre étatique européen qui en résultent.

### Juriste à l'esprit ouvert sur le monde

Walter Hallstein naît le 17 novembre 1901 à Mayence. Son père, de confession protestante, est

architecte dans les services de l'État <sup>(1)</sup>. Après une scolarité dans un lycée classique, il étudie les sciences juridiques et politiques aux universités de Bonn et de Munich et à l'université Friedrich-Wilhelm de Berlin où il devient rapidement assistant du professeur de droit civil Martin Wolff. En 1925, il obtient un doctorat en droit avec un travail sur le traité de Versailles et soutient, à peine trois ans plus tard, une thèse d'agrégation sur «le droit des sociétés d'aujourd'hui». En 1930, il est nommé professeur ordinaire à l'université de Rostock. Il a tout juste 29 ans. En 1941, il est nommé directeur de l'Institut de droit comparé et de l'Institut de droit économique de l'université Johann-Wolfgang-Goethe de Francfort-sur-le-Main.

La carrière fulgurante de ce brillant juriste aux multiples facettes est ensuite interrompue par la guerre. Mobilisé dans la Wehrmacht, il sert, avec

<sup>(1)</sup> À propos de la biographie de Walter Hallstein, voir les travaux de Loch, Th. M., «Walter Hallstein. Eine biographische Skizze», *Wege nach Europa. Walter Hallstein und die junge Generation*, Pontes-Verlag, Andernach, 1967, p. 5-47, et Ramonat, W., «Rationalist und Wegbereiter: Walter Hallstein», dans Jansen, Th., et Mahnke, D. (Hrsg.), *Persönlichkeiten der europäischen Integration*, Europa-Union-Verlag, Bonn, 1981, p. 337-378, ainsi que les articles dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), *Walter Hallstein — Der vergessene Europäer?*, Europa-Union-Verlag, Bonn, 1995 (édition anglaise: *Walter Hallstein — The Forgotten European?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998).



Walter Hallstein, président de la Commission de 1958 à 1967, «un homme d'une énergie redoutable, d'une intelligence, d'une ambition, pour son institution» (entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004).

le grade d'officier, dans un régiment d'artillerie basé dans le nord de la France occupée. Fait prisonnier par les forces américaines lors du débarquement allié de juin 1944, il aboutit au Camp Como dans l'État américain du Mississippi où il s'emploie à organiser une université de camp, démontrant ainsi pour la première fois ses capacités d'organisation à grande échelle <sup>(1)</sup>. Après sa libération, en 1946, il devient, à 44 ans, le premier recteur de l'après-guerre de l'université de Francfort. Dans cette fonction qu'il exerce durant trois ans, il s'occupe non seulement de la reconstruction et de la restructuration démocratique de son établissement, mais participe également à la refonte complète du système de l'enseignement supérieur dans les zones d'occupation occidentales en qualité de président de la Conférence des recteurs du sud de l'Allemagne, de président du Comité permanent de l'assemblée de l'enseignement supérieur du sud de l'Allemagne pour la zone d'occupation américaine et, enfin, de

président du Comité fondateur de l'Institut supérieur d'études politiques de Francfort.

Sans passé nazi, dynamique et ouvert aux idées européennes, Walter Hallstein fait partie des élites dirigeantes qui émergent dans la société ouest-allemande renaissante. Au printemps 1948, le comité international des mouvements européens le convie à assister au congrès de La Haye du Mouvement européen qui a lieu du 7 au 10 mai. Avec la délégation allemande, qui profite du congrès pour nouer des liens avec d'éminents hommes politiques d'Europe occidentale, Hallstein rencontre pour la première fois Konrad Adenauer, alors président de la CDU dans la zone britannique, de même que, entre autres, Karl Arnold, ministre-président de Rhénanie-du-Nord - Westphalie, Max Brauer et Wilhelm Kaisen, respectivement maires de Hambourg et de Brême, ou encore Martin Niemöller, alors président de l'Église protestante à Hessen-Nassau. Le congrès se clôture par l'adoption d'un appel à la convocation d'une «assemblée européenne» <sup>(2)</sup>.

Hallstein figure parmi les forces dirigeantes que les alliés occidentaux entendent attirer dans leur camp pour réussir leur programme de démocratisation, comme le montre l'offre qui lui est faite d'occuper une chaire de professeur associé à l'université Georgetown de Washington D.C. Il y séjourne l'année universitaire 1948-1949, après la fin de son rectorat. De retour à Francfort, il s'engage pour la constitution d'une commission allemande de l'Unesco en vue de la future adhésion de la République fédérale à l'organisation culturelle des Nations unies. Déjà réputé à maints égards pour son honorabilité et son efficacité, il devient, en mai 1950, le premier président de cette commission. Il commence dès lors à s'atteler activement à l'intégration de la jeune République fédérale dans la communauté internationale des États.

<sup>(1)</sup> Voir Schönwald, M., «Hinter Stacheldraht — vor Studenten, Die "amerikanischen Jahre" Walter Hallsteins 1944-1949», dans Dietl, R., et Knipping, Fr. (Hrsg.), *Begegnungen zweier Kontinente. Die Vereinigten Staaten und Europa seit dem Ersten Weltkrieg*, Wissenschaftlicher Verlag Trier, Trèves, 1999, p. 31-54.

<sup>(2)</sup> Voir Stillemunke, Chr., «The Discussion on European Union in the German Occupation Zones», dans Lipgens, W., et Loth, W. (eds.), *Documents on the History of European Integration*, vol. 3, de Gruyter, Berlin/New York, 1988, p. 441-465, ici p. 454.

## Avec Adenauer pour l'Europe

Il est dès lors tout à fait naturel que Wilhelm Röpke, économiste enseignant à Zurich, pense à Walter Hallstein lorsque, au début de juin 1950, Konrad Adenauer, désormais chancelier fédéral, recherche un responsable pour les négociations gouvernementales qui vont s'ouvrir sur le plan Schuman. Le nouvel État allemand, toujours soumis au statut de l'occupation, ne dispose pas encore d'un appareil diplomatique bien établi. Une liste de personnalités citées dans un premier temps par Adenauer ne peuvent être retenues pour différentes raisons. Hermann Josef Abs parce qu'il suscite la méfiance des Français; Hans Schäffer parce qu'il est de nationalité suédoise; et Herbert Blankenhorn, principal collaborateur chargé de la politique extérieure au cabinet du chancelier Adenauer, en tant que directeur de l'office de liaison avec la haute commission, parce que, comme la plupart des diplomates de l'ancien ministère des affaires étrangères, il a été membre du NSDAP. Adenauer invite donc Hallstein à un entretien le 15 juin 1950. Jugeant cet ancien recteur d'université aussi persuasif, obligeant et familier du monde qu'il lui avait été dépeint, il le place aux commandes de la délégation <sup>(1)</sup>. Cinq jours plus tard, Hallstein participe à l'ouverture des négociations à Paris.

À la tête de la délégation allemande sur le plan Schuman, Hallstein découvre et apprécie Jean Monnet, non sans que leurs vues puissent parfois diverger comme l'illustrent leurs points de vue respectifs sur la nécessité d'une Cour de justice européenne. Il est également impressionné par le climat de «complicité» et de confiance mutuelle dans la «conviction européenne» qui s'installe rapidement parmi tous les délégués participant aux négociations <sup>(2)</sup>. En guise de modèle d'organisation, il soumet aux négociateurs le concept, principalement élaboré par Carl Friedrich Ophüls, d'un contrôle de la Haute Autorité

par un «congrès du charbon et de l'acier» issu d'un Parlement directement élu et d'un Conseil de ministres. Mais conformément aux injonctions d'Adenauer, il fait montre de circonspection et encourage le compromis final sur l'architecture institutionnelle de la Communauté, qui se dessine au début d'août <sup>(3)</sup>.

La conduite efficace des négociations et le souci de résultat témoigné par Hallstein incitent Adenauer à confier à cet habile professeur de droit la direction opérationnelle de sa politique étrangère. De son lieu de villégiature de Bürgenstock, au bord du lac des Quatre-Cantons, en Suisse, il lui offre par écrit de prendre la direction du «service des affaires étrangères» en qualité de secrétaire d'État à la chancellerie fédérale. Dans l'état d'esprit qui lui est propre, fait d'un mélange de conscience du devoir et de désir de création, Hallstein accepte immédiatement. Le tour d'horizon détaillé que les deux hommes effectuent à Bürgenstock à l'issue du premier cycle des négociations de Paris le 10 août montre leurs concordances de vues sur plusieurs points: nécessaire équilibre franco-allemand, soutien résolu à l'unification européenne, protection américaine durable de l'Europe occidentale et refus catégorique de la neutralisation de l'Allemagne. Tous deux partagent également l'avis que Hallstein devrait garder sa chaire de professeur à Francfort afin de préserver leur collaboration de toute contrainte personnelle <sup>(4)</sup>.

Lorsque le «service des affaires étrangères» est dissocié de la chancellerie fédérale, en mars 1951, Hallstein, désormais secrétaire d'État aux affaires étrangères, prend pratiquement en main la direction du ministère. Le cas de figure est intéressant.

<sup>(1)</sup> Voir Schwarz, H.-P., *Adenauer. Der Aufstieg: 1876-1952*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1986, p. 723-726.

<sup>(2)</sup> Témoignage de Max Kohnstamm, membre de la délégation néerlandaise aux négociations dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 18.

<sup>(3)</sup> Voir Küsters, H. J., «Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl», dans Schwabe, Kl. (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1988, p. 73-102; à titre complémentaire Schönwald, M., «Walter Hallstein et les institutions des Communautés européennes», dans Bitsch, M.-Th. (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: Une postérité pour le plan Schuman?*, coll. «Organisation internationale et relations internationales», n° 53, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 151-168, ici p. 152-155.

<sup>(4)</sup> Voir Hallstein, W., «Mein Chef Adenauer», dans Blumenwitz, D., e.a. (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit, Beiträge von Weg- und Zeitgenossen*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1976, p. 132-136.

### Regard de Walter Hallstein sur l'objectif de la construction européenne

«Aucun aspect de la politique européenne ne revêt à nos yeux une plus haute importance que l'unité politique. Elle constitue l'objectif ultime, la raison d'être sous-jacente à tous les efforts européens. Les dernières motivations de ces efforts ont toujours été d'ordre politique: la paix à l'intérieur de l'Europe unifiée, sa sécurité par rapport au monde extérieur et le rétablissement de la part d'influence dans la politique mondiale perdue à la suite de deux guerres mondiales. L'intérêt économique, aussi sensationnel soit-il, n'était qu'un moyen pour atteindre cette finalité, un objectif intermédiaire.»

Discours au Bundestag le 18 juin 1970, Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, 60. Sitzung, p. 3336 et suiv. (traduit de l'allemand).

Adenauer occupe la charge de ministre des affaires étrangères jusqu'à l'entrée en application des traités de Paris à l'été 1955. En revanche, par la force des choses, la plupart des tâches courantes d'un chef de département incombent à Hallstein. Il est attentif à reprendre le moins de personnel possible de l'ancienne Wilhelmstraße et à exercer cette fonction avec une rigueur souveraine. Il acquiert, par ses excellentes connaissances économiques, juridiques et historiques, sa formation classique approfondie et son immense talent psychologique, une autorité incontestée sur le ministère et au sein du gouvernement fédéral. Il se mue pour Adenauer en un indispensable auxiliaire dans la définition et l'application de la stratégie de son pays et dans l'élaboration des traités visant son intégration à l'Europe de l'Ouest.

La position de Hallstein n'est pas fondamentalement transformée lorsque, après une longue insistance des groupes de la coalition, Adenauer cède le portefeuille des affaires étrangères à Heinrich von Brentano, à l'été 1955. Le secrétaire d'État aux

affaires étrangères conserve le droit de siéger dans les réunions du cabinet et, surtout, il conserve un accès direct à Adenauer, qui lui garde une confiance inaltérée. Joachim Jaenicke, promu en 1956 porte-parole des affaires étrangères après un passage à l'ambassade allemande à Washington, le perçoit comme un patron souverain: concentré, sans paroles excessives, toujours prêt à prendre des décisions. Son autorité au sein des affaires étrangères est prééminente même lorsqu'il s'efforce d'adopter un comportement loyal à l'égard du ministre, auquel il est désormais subordonné<sup>(1)</sup>.

À cette époque, il laisse la question allemande à Wilhelm Grewe, qui reprend la direction du département politique du ministère et est chargé de la représentation du secrétaire d'État dans les affaires politiques, après avoir dirigé depuis 1951 les négociations relatives à la levée du statut d'occupation. D'après le témoignage de Grewe, tous deux pensent comme Adenauer que «la réunification de l'Allemagne n'était pas un domaine dans lequel la politique étrangère de la République fédérale pourrait engranger un quelconque résultat ou, a fortiori, un succès dans un futur prévisible»<sup>(2)</sup>. Hallstein défend avec ténacité l'exigence d'une représentation exclusive de la République fédérale et le maintien à l'état ouvert de la question de la frontière est de l'Allemagne. La «doctrine Hallstein», selon laquelle le gouvernement fédéral menace d'une suspension des relations diplomatiques tout pays qui reconnaît la RDA, est initialement l'œuvre de Grewe. Hallstein la fait toutefois sienne sans condition et la défend tant à l'égard de la diplomatie allemande qu'à l'égard du grand public. Lorsque son application devient délicate lors de l'instauration de relations diplomatiques entre la Yougoslavie et la RDA, à l'automne 1957, il veille à traduire ce principe dans la pratique.

Après la levée du statut d'occupation et l'adhésion de la République fédérale à l'OTAN, Hallstein se consacre principalement à la consolidation

<sup>(1)</sup> Voir Jaenicke, J., «Erinnerungen an Walter Hallstein», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 49-55.

<sup>(2)</sup> Grewe, W. G., «Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption», ibidem, p. 57-79, ici p. 62.



de l'intégration occidentale et à la sortie de la crise dans laquelle l'échec de la Communauté européenne de défense a plongé le processus d'intégration européenne en août 1954. Il doit alors affronter la farouche résistance de Ludwig Erhard, qui s'oppose à la création d'une Communauté économique européenne. Theodor Sonnemann, secrétaire d'État au ministère de l'agriculture, et Franz Josef Strauß, récemment nommé chargé de mission du gouvernement pour les questions nucléaires, lui barrent également la route. Seul le soutien d'Adenauer permet au ministère des affaires étrangères de décrocher, en mai 1956, le mandat nécessaire à la participation aux négociations intergouvernementales pour la constitution d'un marché commun et d'une Communauté européenne de l'énergie atomique.

Hallstein se distingue au cours des négociations, par sa constance à défendre conjointement la Communauté de l'énergie atomique (que le gouvernement français réclame) et la Communauté économique (que la France cherche à retarder autant que faire se peut). Il se familiarise en profondeur avec tous les tenants et aboutissants et contribue ainsi à la conclusion rapide des négociations en janvier-février 1957. Adenauer charge ensuite tout naturellement son secrétaire d'État d'exposer au Bundestag, le 21 mars 1957 <sup>(1)</sup>, les axes essentiels du projet de traité.

Sur le plan institutionnel, Hallstein réclamait la création d'un «exécutif autonome, indépendant des administrations des États nationaux», piloté par un organe fédératif fonctionnant selon le principe de la majorité, un Parlement européen et une Cour de justice européenne <sup>(2)</sup>. Le cours

### Regard de Hans von der Groeben sur Walter Hallstein

*«Walter Hallstein a joué un rôle prépondérant en tant que président de la Commission de la Communauté économique européenne. Il maîtrisait l'art, dans son statut de primus inter pares, de souder la Commission dans une unité apte à l'action et de défendre nos décisions dans la précision et dans une formidable énergie face au Conseil de ministres et au grand public. Ses allocutions politiques, dans lesquelles il plaidait pour la poursuite et l'aboutissement de l'intégration économique et politique, possédaient une envergure certaine et bénéficiaient de ses talents aigus de formulation, de ses connaissances juridiques approfondies et de sa maîtrise de la plupart des langues de la Communauté. Ses collègues lui laissaient une grande liberté dans la présentation de ses opinions politiques générales, même si d'aucuns pensaient que la situation politique n'autorisait pas encore des ambitions par trop audacieuses. À la présidence de la Commission, Hallstein s'est d'emblée approprié à part entière la philosophie du traité. Il fallait donner vie aux dispositions du traité. En marge de cette approche, il nourrissait l'idée d'une communauté juridique, ses connaissances et ses expériences de juriste lui étant particulièrement utiles à cet égard. Il serait toutefois erroné selon moi de situer dans cette idée son principal centre d'intérêt. Il se souciait plutôt principalement, ainsi que je l'ai constaté dans de multiples conversations avec lui, d'instituer une politique européenne, pour laquelle des institutions européennes autonomes lui paraissaient indispensables. Il ne surestimait certainement pas la "logique matérielle" mais la mettait naturellement à profit. Il serait également faux de penser qu'il a entretenu dès le départ des fantasmes utopiques quant à la possibilité d'ériger de but en blanc un État fédéral européen, à travers une assemblée constituante ou un traité intergouvernemental. Il considérait davantage qu'une progression étape par étape s'imposait, mais il était également persuadé que l'objectif d'une Europe holistique apte à l'action ne pourrait être atteint avec les conceptions gaulliennes d'une coopération entre États nationaux souverains.»*

Groeben, H. (von der), «Walter Hallstein als Präsident der Kommission», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 121-138, ici p. 123 (traduit de l'allemand).

<sup>(1)</sup> Voir Küsters, H. J., «Walter Hallstein und die Verhandlungen über die Römischen Verträge 1955-1957», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 81-105; ainsi que Schönwald, M., «Politische oder wirtschaftliche Integration? Die Europakonzepte von Walter Hallstein und Ludwig Erhard 1950-1963», dans Brunn, G. (Hrsg.), *Neoliberalismus, die Entstehung des Maastrichter Vertrags und die Auswirkungen auf Nordrhein-Westfalen*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999, p. 11-31.

<sup>(2)</sup> Hallstein, W., *Grande et petite Europe. Conférence au Forum européen à Alpbach le 23 août 1957/-Groß- und Klein-Europa. Vortrag vor dem Europäischen Forum in Alpbach am 23. August 1957*, Essen, 1957, p. 10. Voir Bärenbrinker, Fr., «Hallsteins Europakonzeption vor seinem Amtsantritt bei der Kommission», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 107-118.

des négociations ne lui donne pas entière satisfaction. Il critique même publiquement, non sans réserve, la limitation du principe de la majorité au Conseil de ministres et l'indigence du Parlement. En tant que négociateur aguerri, il sait néanmoins que des compromis doivent être acceptés, et il mise sur les possibilités de développement que renferment les textes des traités. Les traités de Rome ne sont pas à ses yeux le point d'orgue de l'intégration européenne, mais plutôt un renouveau qui écarte le risque d'un échec après le blocage de la Communauté de défense.

### Président de la Commission CEE

Alors que Hallstein est occupé par l'élaboration des traités de Rome, il ignore encore qu'il exercera lui-même une influence considérable sur leur application comme premier président de la Commission CEE. Sa désignation à ce poste est une nouvelle fois le fruit d'un concours de circonstances: afin d'assurer au Français Louis Armand la présidence de la Commission Euratom, Jean Monnet, qui a d'abord joué la carte Mansholt <sup>(1)</sup>, propose qu'un Belge soit placé à la présidence de la Commission CEE. Le gouvernement belge s'intéresse toutefois davantage à faire de Bruxelles le siège des nouvelles Communautés et renonce par conséquent à proposer un candidat. La voie est donc libre pour un candidat allemand. Hallstein est disponible. Fort de ses connaissances spécialisées, de son engagement et de sa popularité auprès des signataires des traités, il fait un excellent candidat. Adenauer en parle au président Theodor Heuss le 18 décembre 1957 et consulte les gouvernements des pays partenaires. Les 6 et 7 janvier 1958, les ministres des affaires étrangères des Six réunis à Paris s'accordent définitivement sur la désignation de Hallstein à la présidence de la première Commission CEE <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir p. 51 ci-dessus.

<sup>(2)</sup> Voir à ce sujet Küsters, H. J., «Verhandlungen...», op. cit., p. 103 et suiv.

Hallstein ne met, semble-t-il, que quelques jours à endosser cette nouvelle mission. Il s'attelle immédiatement, avec un formidable dynamisme, à créer au sein de la Commission un esprit collégial propice à l'action. Il marque largement de son empreinte la structure administrative de la nouvelle autorité. Le style offensif de ses relations avec le Conseil de ministres et les autres instances de la Communauté ainsi que le dialogue direct de la Commission avec le grand public lui valent rapidement le surnom de «*Mister Europe*» <sup>(3)</sup>, aux États-Unis tout au moins <sup>(4)</sup>.

Il s'efforce, comme président, de faire respecter les dispositions du traité CEE, nonobstant les habitudes nationalistes et les velléités libre-échangistes, afin d'accélérer la réalisation du marché commun et de faire progresser dans le sens d'une intégration plus poussée les multiples questions restées sans réponse lors des négociations des traités de Rome. Il prend position en faveur de l'établissement d'un marché commun agricole qu'il juge être la seule possibilité d'engager la France, dans la durée, à l'égard du projet communautaire. Il favorise l'établissement d'une politique européenne de la concurrence comme condition sine qua non de la réalisation du marché intérieur. Et il essaie de concilier les intérêts antagonistes dans les dossiers difficiles de la politique économique extérieure, des traités d'association et de la politique de développement.

La présidence de Hallstein se déroule de manière extrêmement fructueuse jusqu'au moment où, au printemps 1965, la crise éclate. Hallstein tente d'exploiter l'intérêt français pour la réalisation du marché agricole, dans le but de renforcer la position du Parlement européen et de la Commission et d'accélérer, par la même occasion, l'achèvement de l'union douanière pour les produits industriels. Il est persuadé qu'un financement du marché agricole par la création de ressources propres ne peut être imposé, dans une série d'États membres, sans un renforcement des droits de participation du Parlement.

<sup>(3)</sup> Voir chapitre 2.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Norbert Kohlhasse, 26 mai 2004.



Walter Hallstein participe à l'inauguration de la crèche organisée par le service social de la CEE. Une crèche pour les enfants du personnel est un avantage pour les fonctionnaires à une époque où le concept de crèche d'entreprise n'est pas très répandu.

Il pense, en outre, que l'avancée de l'intégration qu'il ambitionne à travers son initiative découlera logiquement des corrélations concrètes entre le marché agricole, le régime économique général et le contrôle démocratique. Il escompte dans un plan tactique que le président français n'osera pas encourir un retard ou, pis encore, un échec de la politique agricole commune en raison des élections présidentielles rapprochées en France <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir à ce sujet le chapitre 4 et Loth, W., «Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 171-188; idem, «Français et Allemands dans la crise institutionnelle de 1965», dans Bitsch, M.-Th., op. cit., p. 229-243; Schönwald, M., «Walter Hallstein and the "Empty Chair" Crisis 1965/66», dans Loth, W. (ed.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963-1969*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 8, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruelles, 2001, p. 157-171.

La proposition que Hallstein soumet pour la première fois au Parlement européen le 24 mars 1965 <sup>(2)</sup> consiste à amender l'article 203 du traité CEE de sorte que les amendements du Parlement au projet de budget de la Communauté ne puissent plus être rejetés par le Conseil à la majorité qualifiée que si celui-ci se rallie à la proposition initiale de la Commission. Le Conseil de ministres ne pourrait plus imposer sa propre position indépendamment de la proposition de la Commission et du vote du Parlement que si cinq des six États membres au moins expriment leur accord.

L'initiative de Hallstein n'est pas couronnée de succès. Elle ne conduit pas au renforcement des

<sup>(2)</sup> Texte dans *Europa-Archiv*, n° 20, 1965, p. D404-D417.

instances communautaires, mais à la « crise de la chaise vide », au terme de laquelle les gouvernements partenaires sont informés, au début de 1966, que le gouvernement français exige l'unanimité au Conseil de ministres pour les questions d'importance nationale.

Ainsi les efforts de Hallstein pour introduire dans la vie communautaire un degré accru de contrôle parlementaire et d'efficacité se terminent-ils par un revers personnel. De Gaulle le traite calomnieusement de technocrate assoiffé de pouvoir, défenseur d'un « super-État » européen et maître suprême d'un « aréopage [...] apatride »<sup>(1)</sup>, qui cherche constamment à s'arroger plus de prérogatives: « Walter Hallstein est le président de la Commission. Il épouse ardemment la thèse du super-État et emploie toute son habile activité à obtenir que la Communauté en prenne le caractère et la figure. De Bruxelles, où il réside, il a fait comme sa capitale. Il est là, revêtu des aspects de la souveraineté, dirigeant ses collègues entre lesquels il répartit les attributions, disposant de plusieurs milliers de fonctionnaires qui sont nommés, affectés, promus, rétribués, en vertu de ses décisions, recevant les lettres de créance d'ambassadeurs étrangers, prétendant aux grands honneurs lors de ses visites officielles, soucieux, d'ailleurs, de faire progresser l'assemblage des Six dont il croit que la force des choses fera ce qu'il imagine »<sup>(2)</sup>.

Sous le feu des attaques portées par de Gaulle, feu attisé par la réaction des cinq partenaires de la France contre le président français, Hallstein se trouve au milieu d'un véritable jeu de quilles. Il est désormais évident qu'il ne peut pas rester plus longtemps à la tête de la Commission. Au printemps 1967, Kurt Georg Kiesinger, chancelier de la grande coalition, se plie à l'exigence du président français quant à l'introduction du principe de rotation pour la présidence de la Commission, dans la mesure où il ne souhaite plus

accorder à Hallstein qu'un mandat d'une durée de six mois au second semestre de 1967. Se référant au traité qui prévoit un mandat d'une durée de deux ans, Hallstein fait savoir à Kiesinger, le 5 mai 1967, qu'il ne souhaite pas être reconduit dans sa fonction<sup>(3)</sup>. Cette décision implique que la Commission ne pourra plus jouer un rôle prépondérant dans l'accélération de l'intégration et que l'intégration ne progressera plus qu'à un rythme indolent.

## Un programme fondé sur l'expérience

Peu après son départ de la Commission CEE, Walter Hallstein, âgé alors de 66 ans, est élu à la présidence du Mouvement européen. Il est confirmé dans cette fonction en 1970 et en 1972. Il adhère également au Comité d'action pour les États-Unis d'Europe animé par Jean Monnet. Il travaille sous ces deux casquettes au renforcement de l'unification européenne dans sa lutte contre de Gaulle. Afin de soutenir le mouvement d'intégration, il publie en 1969, en collaboration avec Karl-Heinz Narjes et Hans Herbert Götz, un ouvrage intitulé *Der unvollendete Bundesstaat*<sup>(4)</sup>, traduit en français sous le titre *L'Europe inachevée*, destiné à expliquer les principes de la construction européenne afin de favoriser son achèvement.

Hallstein entend démontrer dans son livre que les trois Communautés européennes sont en réalité sous-tendues par un État fédéral doté de l'ensemble des attributs nécessaires. Il désire en même temps exposer comment et par quels moyens cette clé de voûte pourra être développée ou, en d'autres termes, comment l'Europe « inachevée » pourra être achevée. Les Communautés européennes sont, au sens de Hallstein, un « organisme dynamique qui porte en son sein un avenir »<sup>(5)</sup>,

(1) Conférence de presse du 9 septembre 1965, *Europa-Archiv*, n° 20, 1965, p. D486-D492.

(2) Gaulle, Ch. (de), *Mémoires d'Espoir*, t. 1, *Le Renouveau 1958-1962*, Plon, Paris, 1970, p. 195.

(3) Voir Gassert, Ph., « Personalities and Politics of European Integration: Kurt Georg Kiesinger and the Departure of Walter Hallstein 1966/67 », dans Loth, W., *Crisis...*, op. cit., p. 265-284.

(4) Hallstein, W., *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Econ, Düsseldorf/Vienne, 1969.

(5) Ibidem, p. 7.

### Regard d'Émile Noël sur Walter Hallstein

«La fierté de l'indépendance a engendré pour la Commission la nécessité de s'affirmer par la force de ses propositions. En conséquence, la Commission affecte sans délai une énergie considérable à ses activités, tant parmi ses membres que ses fonctionnaires. Walter Hallstein montre à cet égard l'exemple idéal. Il associe à la clarté analytique et au talent pour la synthèse une extraordinaire capacité de performances. Il se consacre corps et âme à sa tâche, installé à son bureau ou retiré dans sa modeste habitation. Il maîtrise un panorama complet de l'ensemble des dossiers qui sont soumis à la Commission et il est à même de contribuer à leur préparation politique et à leur discussion, tout en gardant constamment à l'esprit le souci de préserver la cohérence et la force des positions. Il sait que cette jeune Commission est encore faible et fragile et qu'elle doit dès lors se montrer d'autant plus exigeante et inflexible. Il sait également que les institutions, et tout spécialement celles qui, à l'instar de la Commission, sont "européennes" au sens propre du terme, sont investies d'une responsabilité qui s'étend largement au-delà de la conjoncture momentanée. Elles doivent élaborer leur propre projet pour l'avenir de la Communauté et il ne pouvait s'agir aux yeux de Walter Hallstein que d'une ambition presque fédéraliste, que corroborait déjà la déclaration de Schuman et Monnet du 9 mai 1950.

Walter Hallstein a dirigé neuf années durant les travaux de la Commission (en français, une langue qu'il maîtrisait à la perfection) avec une résolution tranquille et une limpidité substantielle. Il ne se départait jamais de sa courtoisie aux allures solennelles et ses collègues pouvaient à tout moment s'exprimer sans restriction. Il prenait ses décisions sur-le-champ, souvent lors de discussions avec le commissaire compétent et il s'efforçait par son remarquable talent d'explication et d'argumentation d'articuler la conclusion du collège autour de celles-ci. Ainsi la Commission n'a-t-elle jamais procédé à un vote à proprement parler, à quelques exceptions près dans les dernières années de sa présidence, puisqu'un consensus se formait autour du président et du commissaire compétent par le biais de propositions et de contributions créatives et judicieuses.

À côté des "pères fondateurs" qui prirent les premières décisions politiques dans les années 50, Walter Hallstein a eu le mérite exceptionnel de conférer forme et substance à ce qui n'était qu'un idéal et une utopie pleine d'espoir et, ce faisant, d'asseoir le message européen dans toute sa puissance et sa clarté.»

Noël, É., «Walter Hallstein: un témoignage personnel», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), *Walter Hallstein — Der vergessene Europäer?*, Europa-Union-Verlag, Bonn, 1995, p. 165-169 (traduit de l'allemand).

c'est-à-dire un «chantier en cours», à l'aboutissement duquel il convient d'œuvrer en permanence comme pour les grandes cathédrales. Il identifie la force motrice de ce développement dans la «logique innée» (*Sachlogik*): une succession d'étapes découlant les unes des autres, se formulant logiquement, reconnues et admises par le monde politique. La Commission des Communautés européennes lui paraît être le «dépositaire» de cette «logique matérielle», dont la mission est «d'incarner et de défendre le pur intérêt communautaire» (1).

Ce livre jouit d'un succès considérable. Il est ré-édité à quatre reprises, enrichi chaque fois de

remaniements et d'ajouts de grande envergure. Une édition française paraît dès 1970, soit un an après l'original allemand. Les traductions en espagnol, en suédois et en italien lui emboîtent le pas en 1971. L'édition britannique suit en 1972 et une édition américaine complétée par une préface approfondie de George W. Ball paraît en 1974. Les mises à jour de l'ouvrage et la théorisation de l'unification européenne deviennent alors une occupation à plein temps pour le premier président de la Commission CEE.

À l'automne 1969, Walter Hallstein se laisse séduire par Helmut Kohl, alors ministre-président du Land de Rhénanie-Palatinat, et accepte d'être le candidat de tête de la liste CDU aux élections au Bundestag. Il fait campagne dans la circonscription

(1) Hallstein, W., op. cit., p. 56.



Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, rencontre d'adieu à Walter Hallstein, 15 juin 1967.  
Jean Monnet (de face) et Walter Hallstein (à droite).

électorale de Neuwied-Altenkirchen dans le Westerwald. Kohl tente, à travers la candidature du célèbre défenseur de la philosophie de l'unification européenne, de se donner l'image de successeur d'Adenauer. Aussi Hallstein nourrit-il l'espoir d'être à même, en tant que membre éminent d'un parti au pouvoir, et peut-être même membre du gouvernement, de participer à nouveau à la définition de la politique extérieure et européenne de la République fédérale. La CDU perd toutefois les élections. Willy Brandt et Walter Scheel forment un gouvernement de coalition socialiste-libéral.

Hallstein se retrouve par conséquent sur les bancs de l'opposition. Au sein de la CDU-CSU, il joue le rôle d'un *elder statesman*, d'un «sage», qui s'occupe principalement de questions de politique extérieure et de politique européenne. Il rejoint le comité des affaires étrangères et est le porte-parole du groupe CDU-CSU pour la politique européenne. Il assure à ce titre la cohérence de l'idéologie européenne de son parti, réclame au gouvernement de nouvelles initiatives et n'a de cesse de rappeler l'objectif de l'union politique et les principes de l'organisation fédérale de la Communauté européenne. Il se félicite de l'élar-

### Regard de Walter Hallstein sur la «logique innée» (*Sachlogik*)

«Nulle autre caractéristique de la Communauté n'est toutefois aussi spectaculaire, aussi enthousiasmante que son progressisme. Nous parlons de la nature dynamique de l'intégration. Elle est inhérente à la Communauté comme un mot de ralliement obligatoire. L'intégration n'est pas un être figé, elle est un mouvement, une "création continue". Elle n'est pas un état de fait, mais un processus. Toute nouvelle solution engendre de nouveaux besoins, qui exigent à leur tour une solution européenne. Ce n'est pas un automatisme. Rien dans la politique n'est automatique, partout la volonté humaine entre en jeu. Mais c'est une tendance: de nouvelles situations se créent en permanence, de nouvelles questions se soulèvent qui, si la raison prime, requièrent une réponse à l'échelle européenne. Le "challenge" européen est constant. L'élément moteur est en même temps le plus durable.»

Discours du 25 juin 1970, cité par Jansen, Th., «Walter Hallstein. Die Zeit nach der Präsidentschaft», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), op. cit., p. 205-223, ici p. 209 (traduit de l'allemand).

gissement de la Communauté et s'engage en faveur de l'application du plan Werner pour la création d'une union économique et monétaire.

Hallstein joue un rôle particulier en avril 1972 lorsque le Bundestag s'apprête à ratifier le traité de Moscou qui est supposé jeter les bases de la «nouvelle politique à l'Est» du gouvernement Brandt-Scheel. Le président de parti et de groupe, Rainer Barzel, souhaitait obtenir l'abstention de l'opposition CDU-CSU afin d'éviter l'effondrement de l'*Ostpolitik*, alors que la majorité du groupe plaidait pour un refus. Walter Hallstein réussit, grâce à son autorité, à en appeler à la responsabilité des députés et à mobiliser une

large majorité pour l'abstention. C'est ainsi que les traités de Moscou et de Varsovie et, dans leur sillage, le règlement de la question de Berlin, ont pu entrer en vigueur.

Familier du niveau exécutif, Hallstein n'arrive pas à avoir une influence sur le terrain au sein du groupe. Il n'est guère présent non plus dans sa circonscription électorale. Il ne considère pas de son devoir la défense des intérêts locaux et régionaux et reste étranger aux rouages de base du parti. Lorsque des élections anticipées sont convoquées à l'automne 1972, ses coreligionnaires du parti ne présentent plus sa candidature. Helmut Kohl ne trouvant aucune possibilité de le placer dans une autre région, la carrière parlementaire de Hallstein prend fin au terme d'une seule et unique législature.

Après son départ du Bundestag, Walter Hallstein exerce durant deux années supplémentaires la présidence du Mouvement européen. Il renonce également à ce poste au printemps 1974. À plus de 73 ans, il ne reste pas inactif. Il occupe fréquemment la tribune dans les manifestations officielles et travaille en même temps d'arrache-pied à la réécriture et à l'enrichissement de son livre sur l'Europe, dont la cinquième édition sort de presse en 1979 sous le titre délibérément neutre de *La Communauté européenne*. Il passe les dernières années de son existence dans une famille amie à Stuttgart. Elle sera à ses côtés pendant sa pénible maladie. Walter Hallstein décède le 29 mars 1982 et est inhumé le 2 avril 1982 à Stuttgart. Une cérémonie d'État est organisée à cette occasion.

Les contributions de Walter Hallstein, après son départ de la présidence de la Commission, sur les conditions de réussite du projet européen souffrent quelque peu de la caricature qu'en a faite de Gaulle. Celui-ci passait pour un nationaliste impénitent et celui-là pour un théoricien idéaliste, voire assoiffé de pouvoir. De larges fractions de l'opinion publique ont été par trop promptes à accabler le président de la première Commission d'erreurs de parcours dans la construction

européenne sans se soucier plus en profondeur de ce qu'il avait à dire. L'œuvre de Walter Hallstein est ainsi entachée d'une note un peu triste.

Aujourd'hui, les signes d'intérêt se multiplient à l'égard des expériences et des découvertes de Walter Hallstein sur le terrain de la politique européenne. Hallstein n'apparaît pas seulement comme un acteur important de l'histoire de l'intégration européenne, à qui, en marge de la défaite spectaculaire de son opposition à de Gaulle, on doit de formidables réussites de consolidation des Communautés européennes. Eu égard aux débats actuels sur la constitution européenne, ses positions conceptuelles se révèlent précieuses et tonifiantes. Sa faculté à associer les intérêts de façon positive mérite plus que jamais l'admiration, de même que sa perception limpide des dispositions institutionnelles qui doivent être prises si l'Union européenne souhaite combler son déficit de légitimité démocratique et d'efficacité politique.

WILFRIED LOTH

### Un grand intellectuel en politique

*«Il abritait un conflit intérieur de taille: celui de sa dévotion kantienne aux idées et par conséquent de sa distance avec l'homme de la rue. Il était intimement persuadé qu'en tant qu'homme crédible et animé par une cause juste, il allait inévitablement convaincre les esprits et forcer le respect. Il a souffert en découvrant que cela se passait peut-être ainsi dans l'Académie de Platon, mais pas en politique. Il est donc nécessaire de saisir la complexité et le génie de ce personnage hors du commun pour prendre la pleine mesure de sa personnalité et de ses activités.»*

*Quant à son dévouement: qui, de tous les grands hommes de l'histoire contemporaine (Churchill, de Gaulle, Kennedy, M<sup>me</sup> Thatcher, Adenauer, Brandt, Kohl, etc.) ou, en l'occurrence, des illustres acteurs européens (Spinelli, Brugmans, Monnet, von der Groeben, Deniau, Albrecht et bien d'autres), a su résister à la tentation d'écrire son autobiographie pour que l'Histoire ne l'oublie pas? Hallstein! La "doctrine de Hallstein" n'était pas de lui, pas plus que la "Commission Hallstein", inventée par les journalistes. Pour lui, l'intégration européenne était la seule chose qui importait. C'est cette attitude, cette intégrité, cet état d'esprit qui lui permirent de lancer la Communauté avec succès, et non le subtil maniement des instruments institutionnels. Hallstein était ce qu'il représentait. C'est cette attitude qui fait cruellement défaut à la Communauté aujourd'hui, ce qui explique l'état dans lequel elle se trouve.»*

Note de Norbert Kohlhase à Michel Dumoulin,  
6 septembre 2005 (traduit de l'anglais).



## Chapitre 4

# La crise de la chaise vide

Le président Hallstein et ses collaborateurs perçoivent, dans la décision du Conseil du 15 décembre 1964 qui donne pour mission à la Commission de formuler des propositions pour le financement de la politique agricole commune et la gestion des recettes communautaires, l'occasion tant attendue de renforcer les instances communautaires. Après que l'opposition du gouvernement allemand à la fixation d'un prix commun pour les céréales eut été surmontée et, partant, qu'un pas considérable eut été franchi dans la concrétisation du marché agricole commun et de la politique commerciale commune, un moyen doit être trouvé afin de contourner la légendaire aversion du président français pour l'extension des compétences de la Communauté. L'instinct démocratique de nombreux Européens, pour lesquels un financement au moyen de recettes communes ne peut être envisagé en l'absence d'un contrôle parlementaire communautaire, paraît constituer une issue. Plusieurs ministres, devançant le ministre néerlandais de l'agriculture, avaient par ailleurs laissé entendre lors de la réunion du Conseil de décembre 1964 que leurs parlements nationaux n'approuveraient le transfert des ressources dans le giron de la Communauté qu'à la condition que les pouvoirs de contrôle du Parlement européen soient en même temps renforcés.

Hallstein pense que, en dernier ressort, de Gaulle paiera ce prix pour la concrétisation de la politique agricole commune. D'après lui, l'intégration de l'économie française dans le marché commun est si avancée, et les perspectives du marché agricole commun si attrayantes pour la France, que le président français ne peut plus se permettre «de freiner ou d'arrêter totalement la tendance à l'irréversibilité d'une intégration imprégnant tous les secteurs de l'économie». De surcroît, les élections présidentielles de décembre 1965 se profilent en France et, ainsi que le pressent Hallstein, de Gaulle doit craindre la critique d'une politique antieuropéenne. Ainsi que l'affirme son chef de cabinet Karl-Heinz Narjes dans un aide-mémoire, «le grand public français considérerait dès à présent que de telles mesures s'inscrivent contre l'intérêt de la France, à telle enseigne que de Gaulle ne peut se laisser aller à des décisions de cet ordre au cours d'une année électorale»<sup>(1)</sup>. En toute hypothèse, des compromis ne peuvent être arrachés à de Gaulle à propos des compétences des institutions européennes, à l'instar de tout autre domaine politique, qu'aussi longtemps que le financement du marché agricole n'est pas définitivement

(1) BA, WH 1119/1, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 19 mai 1965.

### La question des ressources propres

L'article 201 du traité CEE dispose:

«La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

À cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil statuant à l'unanimité pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

Dans le règlement n° 25 du 14 janvier 1962 portant création du FEOGA, adopté par le Conseil des ministres, l'article 2 stipule:

«Les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté com-

prennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes décidées selon les règles du traité et les contributions des États dans les conditions prévues à l'article 200 du traité. Le Conseil engage en temps utile la procédure prévue à l'article 201 du traité en vue de mettre en œuvre les dispositions ci-dessus.»

Le 15 décembre 1964, le Conseil de ministres attribue à la Commission, entre autres, les missions suivantes:

«Le Conseil [...]

g) invite la Commission à lui présenter avant le 1<sup>er</sup> avril 1965 [...] des propositions relatives au financement de la politique agricole commune pour la période 1965-1970.»

«c) [...] invite la Commission à présenter, dans le cadre de ses propositions sur le règlement n° 25 visées au paragraphe g) de la présente résolution, des propositions sur les conditions d'application de l'article 2 du règlement n° 25, à partir de l'entrée en vigueur des prix communs pour les différents produits agricoles.»

réglé. Dès que les intérêts français sur le front du marché agricole commun seront rencontrés, la Commission ne disposera plus d'aucune possibilité d'accélérer le processus d'intégration.

Hallstein est conforté dans cette analyse par des représentants du gouvernement néerlandais et par des hommes politiques allemands proches des questions européennes. Les députés du Parlement européen l'invitent même à saisir les occasions de renforcement des institutions européennes que renferme la mission confiée par le Conseil de ministres. Le groupe des socialistes déplore, dans une question du 15 janvier 1965, que la Commission ait «omis de saisir l'occasion que lui offraient ces propositions pour créer un précédent en vue d'une solution satisfaisante du problème des pouvoirs du Parlement européen» (1).

Sur des conseils analogues de Narjes, Hallstein résout de donner une interprétation aussi exhaustive que possible au mandat que la Commission a reçu du Conseil en décembre 1964. Les premiers coups de sonde auprès du ministre français des affaires étrangères montrent que Paris peut effectivement accepter certains compromis. Interpellé par Narjes au début de mars 1965 sur le fait «que la législation financière ne peut être couronnée de succès sans une concession française sur le renforcement du Parlement européen», Couve de Murville témoigne de «clairvoyance dans la problématique» et recourt à la modération tactique: «De tels compromis» ne peuvent «être tolérés à Paris que s'ils peuvent être formulés dans les termes les plus techniques possible et adoptés sans publicité tonitruante» (2).

(1) JO 79 du 8.5.1965, p. 1162-1163.

(2) BA, WH 1119/1, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 2 mars 1965.

## Les propositions de Hallstein

Les propositions de décision du Conseil de ministres, que Hallstein rédige en étroite collaboration avec Mansholt, contiennent cinq points:

- Afin d'assurer l'équilibre entre les États membres et d'éviter les incitations indues à la surproduction, le système des prix garantis et des subventions doit d'abord être appliqué, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967, à d'importants produits agricoles pour lesquels un régime de marché communautaire n'a pas encore été décidé, à savoir le lait, le riz, la viande bovine et le sucre. De même, la Communauté doit reprendre les dépenses agricoles dans leur intégralité dès cette date et, de facto, la phase finale de la politique agricole commune doit ainsi être atteinte deux ans et demi plus tôt que la date fixée en janvier 1962.
- Ensuite, l'union douanière, qui outre les produits agricoles englobe aussi et surtout les produits industriels, doit entrer en vigueur par anticipation à cette même date du 1<sup>er</sup> juillet 1967 à laquelle les prix communautaires s'appliqueront aux produits agricoles. Après les accélérations précédentes dans le démantèlement des droits de douane intracommunautaires, cette date d'achèvement de l'union douanière n'est du reste pas éloignée. Cette stratégie permet en même temps d'écarter toutes les distorsions qui risquent de résulter du maintien de droits de douane pour les produits agricoles et industriels, ainsi que d'organiser des subventions à l'exportation dans le cadre de la politique commerciale communautaire.
- Hallstein propose en outre d'affecter à la Communauté non seulement les prélèvements mais également les recettes des droits de douane extérieurs de la Communauté. Les contributions financières des États membres doivent être entièrement supprimées et le financement des dépenses communautaires puiser exclusivement dans les ressources propres. L'unanimité n'ayant jamais été réunie au Conseil à ce sujet, la Commission, en revanche, défendant constamment ce système de financement qu'elle qualifie de cohérent et de logique, le Conseil avait laissé en suspens la question de son introduction. Le passage au nouveau système doit être progressif: dans un premier temps, au second semestre de 1967, une fraction des recettes douanières correspondant au solde du montant nécessaire au financement des dépenses communautaires doit être versée à la Communauté en complément des prélèvements, puis la fraction des recettes douanières conservée par les États membres doit être réduite d'un cinquième par an. Le passage des contributions financières aux ressources propres doit ainsi se terminer pour 1972.
- Eu égard à la masse financière substantielle qui revient ainsi à la Communauté et n'est plus soumise au contrôle des parlements nationaux, le Parlement européen doit acquérir un droit de regard accru dans l'établissement du budget. Hallstein propose de modifier l'article 203 du traité CEE dans le droit fil des propositions du Parlement et du gouvernement néerlandais. Dans cette optique, le Conseil de ministres ne pourrait rejeter les amendements du Parlement au projet de budget de la Communauté que s'il rejoint le vote de la Commission obtenu à la majorité simple, non pondérée. Le Conseil ne pourrait désormais imposer sa propre position indépendamment des amendements du Parlement et du vote de la Commission que si cinq des six États membres au moins expriment leur accord.
- Au cours de la période de transition résiduelle du 1<sup>er</sup> juillet 1965 au 30 juin 1967, la Communauté doit s'approprier progressivement le financement du fonds agricole, conformément à un projet de Mansholt, à raison de quatre sixièmes pour l'exercice 1965-1966 et de cinq sixièmes pour l'exercice 1966-1967. Pour les produits pour lesquels la libre circulation des marchandises au sein de la Communauté est atteinte avant le 1<sup>er</sup> juillet 1967, le Conseil de

### La stratégie Hallstein

*Le 19 mai 1965, le directeur de cabinet Karl-Heinz Narjes établit l'argumentation suivante pour une discussion entre Hallstein et le gouvernement allemand:*

«L'intégration européenne dans toutes ses manifestations appartient aux facteurs les plus aptes à conditionner la politique française. Nul n'est besoin de trancher s'il serait encore possible à l'heure actuelle pour de Gaulle, au prix d'un extraordinaire déploiement de force politique, de freiner ou d'arrêter totalement la tendance à l'irréversibilité d'une intégration imprégnant tous les secteurs de l'économie. Le grand public français considérerait en tout cas dès à présent que de telles mesures s'inscrivent contre l'intérêt de la France, à telle enseigne que de Gaulle ne peut se laisser aller à des décisions de cet ordre au cours d'une année électorale. [...] D'année en année, l'interdépendance réciproque gagne toutefois en intensité et la possibilité de faire reculer sa progression s'amenuise.

En marge du propre intérêt français pour la poursuite de l'intégration, l'arme la plus puissante réside dans un traité de Rome résolument défendu par les cinq autres gouvernements. Elle implique, d'une part, une disposition des cinq gouvernements de placer inlassablement la France face à l'alternative de respecter le traité ou

de le dénoncer au grand jour sur la scène internationale et, d'autre part, une direction efficace, quoique dans la pénombre, de la diplomatie allemande sur les cinq autres. [...]

Depuis son entrée en fonction, le chancelier s'est identifié si durablement à la mission de la soi-disant union politique qu'il ne peut guère la passer sous silence dans une année électorale. Je propose qu'il accepte par conséquent la partie institutionnelle des propositions de financement de la Commission et qu'il se l'approprie en tant qu'étape essentielle dans la direction du contrôle démocratique du pouvoir européen.

Afin de soutenir les propositions financières de la Commission, il ne faut pas seulement faire référence à l'approbation de principe des cinq autres, mais aussi et surtout affirmer qu'il est indiscutablement exclu d'obtenir l'accord du Bundestag allemand pour une quelconque solution financière qui ne constitue pas un progrès substantiel dans la direction d'un renforcement du contrôle parlementaire européen.»

BA, WH 1119/1, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 19 mai 1965 (traduit de l'allemand).

ministres peut décider à la majorité qualifiée d'un transfert intégral anticipé des coûts <sup>(1)</sup>.

Les propositions sur lesquelles se sont accordés Hallstein et Mansholt sont cohérentes et logiques. Elles apportent des solutions convaincantes aux problèmes qui sont nés des décisions d'instaurer progressivement l'union douanière et la politique agricole commune et, parallèlement, elles sont de nature à combler le déficit démocratique qui

entache la construction contradictoire du traité CEE. Mais elles impliquent dans le même temps un abandon de souveraineté considérable de la part des États membres. Ceux-ci seraient en effet privés des recettes issues des droits de douane extérieurs deux ans et demi plus tôt que ne le prévoyait le traité. Mais surtout, leur influence sur l'établissement du budget communautaire serait diluée. Selon la proposition de Hallstein, la Commission serait en mesure d'imposer tout projet de budget réunissant une majorité simple, non pondérée, au Conseil ou une majorité au Parlement et le soutien de deux des six États membres, quelle que soit leur taille. Le Parlement pouvant

<sup>(1)</sup> *Financement de la politique agricole commune — Ressources propres de la Communauté — Renforcement des pouvoirs du Parlement européen (Propositions de la Commission au Conseil)*, COM(65) 150 du 31 mars 1965.

imposer tout projet pour lequel il s'adjoint l'appui de deux États membres, il acquerrait ainsi un poids considérable tandis que la Commission assumerait le rôle d'exécutif de la Communauté dans les questions budgétaires.

Les défis que contiennent les propositions de Hallstein et Mansholt pour les États membres incitent Marjolin à s'y opposer. Le vice-président français de la Commission ne craint pas seulement la résistance du général de Gaulle à l'encontre de propositions d'aussi grande envergure. Il doute également que les gouvernements des autres États membres soient mûrs pour appuyer leur mise en œuvre. Le risque existe, d'après son analyse, d'une défaite de la Commission, qui nuirait durablement à son autorité et paralyserait inutilement l'application des décisions d'intégration déjà approuvées. Il préconise, à titre alternatif, de reporter le transfert des recettes douanières à la Communauté à la fin de la période de transition et de laisser de côté le règlement sur le fond de la question des ressources propres jusqu'à ce moment-là. La grande majorité des commissaires estime toutefois que ce report n'est ni convaincant sur le plan conceptuel, ni adapté sur le plan tactique <sup>(1)</sup>. Les propositions présentées par Hallstein et Mansholt sont adoptées par la Commission le 22 mars 1965. Seuls Marjolin et son collègue français Henri Rochereau émettent un vote négatif, et le commissaire luxembourgeois Lambert Schaus s'abstient au motif que les modalités du procédé proposé ne lui paraissent pas suffisamment claires <sup>(2)</sup>.

La teneur des propositions ayant été révélée prématurément par une indiscretion de quelques députés du Parlement de Strasbourg, Hallstein se croit dans l'obligation de lui en exposer les axes essentiels avant même qu'elles soient communiquées au Conseil. Nous sommes le 24 mars. Hallstein informe préalablement Couve de Murville par écrit du contenu de son allocution et lui propose

une explication orale complémentaire. Cela ne suffit toutefois pas à apaiser l'indignation du gouvernement français à l'égard de l'arrogance de la Commission, coupable d'avoir porté à la connaissance du Parlement une proposition destinée au Conseil. Couve tance vertement Marjolin en marge de la séance parlementaire du 26 mars. Il est manifestement irrité que la Commission ait fait si peu de cas de son appel à la discrétion <sup>(3)</sup>.

Après le coup d'éclat de la présentation publique, les chefs de cabinet apportent encore les dernières retouches rédactionnelles aux propositions. Elles sont adoptées par la Commission le 31 mars et transmises immédiatement au Conseil de ministres. Le gouvernement français regrette dans une annonce officielle «que la Commission n'ait pas discuté avec les gouvernements avant de se livrer à une présentation aussi radicale et qu'elle se soit écartée de la procédure habituelle consistant à soumettre le dossier en premier lieu au Conseil des ministres». Il refuse en l'occurrence «de négocier à ce stade sur les ressources propres et sur le renforcement des droits du Parlement; il s'agit simplement, conformément aux accords conclus au Conseil des ministres, de la suite de la réglementation du financement agricole jusqu'à la fin de la période de transition, c'est-à-dire pour les cinq prochaines années, et cette question doit être réglée aux termes des accords pour le 30 juin 1965» <sup>(4)</sup>.

Les représentants des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne affirment au contraire, lors de la réunion du Conseil du 13 mai 1965, que le financement pendant la période de transition est indissociable du principe du passage aux ressources propres durant la dernière étape du marché agricole et que, par conséquent, le renforcement du contrôle par le Parlement européen doit également être décidé. Le gouvernement néerlandais réproouve même les propositions de la Commission pour leur insuffisance. Il exige

<sup>(1)</sup> Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 345 et suiv.; FJME, ARM 21/1/22, note de Jean Flory à Robert Marjolin, 9 mars 1965.

<sup>(2)</sup> PV spéc. 311, Commission CEE, 22 mars 1965, p. 8-10.

<sup>(3)</sup> BA, WH 1119/1, note de Klaus Meyer à Walter Hallstein, 26 mars 1965.

<sup>(4)</sup> Groeben, H. (von der), *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966)*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1982, p. 271.

pour le Parlement l'attribution de la compétence législative à part entière, l'élection directe et le droit de constituer les instances exécutives. Le gouvernement italien se félicite des propositions de la Commission pour leur logique et leur respect de l'esprit de la Communauté, et le gouvernement belge se déclare d'accord «sur presque tous les points». Même le gouvernement luxembourgeois, qui a fait savoir qu'il se contenterait d'une réglementation pour la période de transition, ne soulève aucune objection de principe contre l'ensemble des propositions <sup>(1)</sup>.

Eu égard aux multiples marques de soutien, la Commission refuse de morceler ses propositions. Hallstein déclare sans ambages à Couve au début de mai «que les Français ne pourront s'en sortir sans faire une concession» au sujet du renforcement du contrôle parlementaire. Il invite pratiquement chaque semaine l'ambassadeur français, qui occupe au premier semestre de 1965 la présidence du Comité des représentants permanents, à «réfléchir à cette histoire parlementaire» <sup>(2)</sup>. Il charge en même temps le chancelier allemand Erhard de s'occuper de la direction des petits partenaires de la CEE et de confronter Paris au dilemme «de satisfaire au traité ou de le dénoncer au grand jour». Erhard doit en particulier indiquer, lors du sommet franco-allemand des 11 et 12 juin 1965, «qu'il est indiscutablement exclu d'obtenir l'accord du Bundestag pour une quelconque solution financière qui ne constitue pas un progrès substantiel dans la direction d'un renforcement du contrôle parlementaire européen» <sup>(3)</sup>.

Erhard explique en réalité, lorsqu'il rencontre de Gaulle les 11 et 12 juin 1965 à Bonn, que le gouvernement allemand n'est pas en mesure d'appuyer la France dans le financement du marché agricole commun en l'absence de concessions dans le domaine de l'industrie et de l'union politique. Couve propose alors le 15 juin au Conseil de ministres de

renoncer au transfert des prélèvements à la Communauté à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967 et de financer les subventions aux exportations agricoles à l'aide de contributions financières des États membres jusqu'à la fin de la période de transition. Le contrôle des ressources propres par le Parlement européen serait ainsi superflu. Un compromis est ébauché au cours d'une réunion entre le secrétaire d'État allemand aux affaires étrangères, Rolf Lahr, et le directeur des affaires économiques au Quai d'Orsay, Olivier Wormser, le 22 juin à Paris. Le gouvernement allemand se déclare disposé à accepter la limitation au financement des subventions agricoles par des contributions financières, et le gouvernement français consent en retour à soutenir la demande allemande relative à l'achèvement de l'union douanière pour les produits industriels. La deuxième demande allemande concernant le renforcement de la Communauté politique est abandonnée. Les hostilités entre la Commission et de Gaulle paraissent ainsi ajournées jusqu'à la fin de la période de transition en 1970.

Lorsque le Conseil de ministres se réunit à nouveau le 28 juin, le ministre italien des affaires étrangères, Amintore Fanfani, et son homologue néerlandais, Joseph Luns, affirment cependant de concert que les propositions de la Commission doivent impérativement être traitées comme un tout. Luns ne partage pas le point de vue selon lequel de Gaulle ne devrait pas payer le prix politique pour l'achèvement du marché commun agricole, et Fanfani cherche à échapper aux obligations de paiement de prélèvements disproportionnés qui risquent d'être imposées à l'Italie à la faveur de la réglementation transitoire. Une tentative de conciliation déployée le 30 juin échoue lorsque Lahr se joint lui aussi à l'exigence de traiter les propositions de la Commission dans leur ensemble. Le ministre allemand des affaires étrangères, Gerhard Schröder, accentue encore l'impression de revirement du gouvernement allemand en présentant au Conseil une résolution du même jour du Bundestag, dans laquelle celui-ci estime que les propositions de la Commission sur le renforcement du Parlement européen sont «encore insuffisantes». L'enjeu consiste pour lui, dans

<sup>(1)</sup> SEC(65) 1541 du 13 mai 1965.

<sup>(2)</sup> BA, WH 1029, Walter Hallstein, discours à Baden-Baden, 21 octobre 1965.

<sup>(3)</sup> BA, WH 1119/1, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 19 mai 1965.

la perspective de la composition d'un nouveau gouvernement allemand après les élections législatives de septembre 1965, à prendre l'image d'un «bon Européen».

Eu égard au refus de part et d'autre de la formule de compromis française, Hallstein se croit bien armé pour résister au bras de fer. Lorsque le Comité des représentants permanents soumet un rapport qui va une fois de plus dans la direction d'une suspension des hostilités, proposant de mettre à la fois les prélèvements et les droits de douane à la disposition des objectifs communautaires, sans toutefois les centraliser, Hallstein refuse de jouer le rôle de médiateur. À l'inverse, il fait référence à la pratique des cycles de négociation précédents, selon laquelle, à défaut d'accord à l'échéance établie, les pendules sont arrêtées. Il prétend avec optimisme dans ses déclarations «qu'une solution sera trouvée dans quelques jours» (1). Lorsque, tard dans la soirée du 30 juin, Couve de Murville, qui, conformément au système de rotation, exerce la présidence du Conseil de ministres, convoque une réunion du cercle restreint des ministres, des secrétaires d'État et des membres de la Commission, Hallstein se déclare finalement prêt, à la demande de Fanfani et Luns, à élaborer une proposition de compromis, mais se garde de s'engager quant à son contenu.

### La France gèle sa participation à la Communauté

De Gaulle considère cependant à ce moment que le marché commun agricole est en danger. Les contreparties qu'exigent les partenaires atteignent un total considérable, et l'on peut douter que les accords conclus par ceux-ci en janvier 1962 et en décembre 1964 résistent, sachant que, selon les dispositions du traité, les décisions du Conseil seront prises à la majorité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1966. De ce fait, les demandes

(1) Newhouse, J., «Die Krise der EWG» dans Carstens, K., Mende, D., Rajewsky, Chr., et Wagner, W. (Hrsg.), *Die internationale Politik 1964-1965* (Jahrbücher des Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Oldenbourg, Munich/Vienne, 1972.

#### Hallstein et de Gaulle

*Le 21 octobre 1965, Walter Hallstein rend compte à la 29<sup>e</sup> rencontre des chefs d'entreprise de Baden-Baden de ses pourparlers avec Couve de Murville et de Gaulle.*

«Le Parlement européen, de même que plusieurs parlements nationaux, se penche continuellement depuis près de deux ans sur le problème du contrôle parlementaire. [...] Lors de chacun de mes entretiens avec M. Couve [de Murville], que j'ai rencontré bien des fois à cette époque, chez moi, chez lui et ailleurs, je n'ai pas manqué de lui dire que les Français ne pourraient se soustraire à faire une concession à ce propos. La dernière conversation que j'ai tenue avec le général de Gaulle était presque exclusivement consacrée à cet objectif et, à sa façon qui empêche toute affirmation catégorique, le général était néanmoins parfaitement conscient que quelque chose s'était passé ici. [...] J'ai eu le sentiment qu'il s'agissait de la première fois que le sujet était présenté au général sous cet éclairage, sous l'angle d'un forum tout à fait utile destiné à la formation et à la cristallisation de l'opinion publique dans les affaires européennes. Et l'ambassadeur français [...] s'était assis chaque semaine dans mon canapé sans qu'une seule fois, je pense, je n'omette de lui rappeler à ce propos de réfléchir à cette histoire parlementaire, parce que je savais que certains écueils se dressaient à Paris.»

BA, WH 1029 (traduit de l'allemand).

de contreparties risquent en toutes circonstances de s'alourdir encore. Compte tenu du risque de débâcle du marché agricole, le président français, lors d'une conversation téléphonique avec Couve tenue pendant la pause-déjeuner du 30 juin, donne le feu vert à une manœuvre que celui-ci a déjà suggérée à titre de possibilité tactique à la fin de mai: «La mise en œuvre d'une espèce de boycott général par la France en attendant

que les choses s'arrangent»<sup>(1)</sup>. Par conséquent, Couve rejette l'offre tardive de Hallstein de rédiger une nouvelle proposition à la lumière des discussions précédentes, de même que la proposition de reporter la réunion au lendemain matin. Au lieu de cela, il constate vers deux heures du matin «qu'il n'y a ni accord, ni possibilité d'accord» et il interrompt les négociations<sup>(2)</sup>. Le gouvernement français reproche à ses partenaires de n'avoir pas respecté les promesses relatives au financement de la politique agricole pendant la période de transition et annonce de lourdes «conséquences». Le représentant permanent de la France auprès de la Commission est rappelé et la France proclame qu'elle ne participera plus aux réunions ni du Conseil, ni du Coreper, ni des différents groupes de travail. Le blocage des activités de la Communauté doit contraindre ses partenaires, pense Paris, à approuver malgré tout le financement de la période de transition sans contreparties substantielles.

Nonobstant le boycott des activités de la Communauté contraire au traité, Hallstein ne démord pas de la conviction que la France a besoin de la CEE et que de Gaulle essaie seulement de la façonner de telle sorte qu'elle n'entrave pas sa liberté d'action. Il faut dès lors que les cinq gouvernements partenaires s'entendent sur une position unanime à propos des contreparties que doit acquitter la France pour l'achèvement du marché agricole et que l'exigence d'un contrôle parlementaire sur le budget de la Communauté ne soit pas abandonnée<sup>(3)</sup>. La crise doit toutefois être désamorcée par un report de l'épineuse question des ressources propres de la Communauté. Les Cinq doivent démontrer leur capacité d'action à travers un compromis sur le financement et la politique communautaire pendant la période de transition et enlever à la France le prétexte au blocage des activités de la Communauté. Hallstein est conforté dans sa décision de prendre l'initiative à cet

égard par une lettre en ce sens écrite le 13 juillet par Jean Monnet<sup>(4)</sup>.

À l'encontre des doutes de Marjolin, la Commission rédige un «mémoire» au Conseil de ministres, qui est adopté le 22 juillet. Il propose le prolongement de la réglementation transitoire sur le financement agricole jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1970 et le passage aux ressources propres de la Communauté à cette date seulement. L'union douanière devrait toutefois être achevée pour le 1<sup>er</sup> juillet 1967, ainsi que la Commission l'a proposé en mars, et les régimes de marché pour les produits agricoles pour lesquels il n'existe pas encore de réglementation communautaire devraient entrer en vigueur entre le 1<sup>er</sup> novembre 1965 et le 1<sup>er</sup> juillet 1967. Le fonds agricole devrait être financé pour une part décroissante selon la clé de financement générale et pour une part croissante selon le montant des importations à partir des pays tiers. Au sujet du renforcement du Parlement, il est uniquement mentionné que la discussion n'est pas encore clôturée au Conseil et que la Commission n'est donc pas apte à prendre à nouveau position<sup>(5)</sup>. Lors de la présentation de ce mémoire au Conseil, le 26 juillet, Hallstein explique qu'il est impossible, dans l'état actuel des discussions entre les gouvernements, de communiquer une proposition de compromis sur les compétences du Parlement qui jouisse de chances réelles de rencontrer l'approbation générale. Il espère néanmoins qu'un consensus pourra être trouvé lorsqu'un accord sera conclu sur les autres questions<sup>(6)</sup>.

De Gaulle s'est apparemment mis en tête dans l'intervalle de ne pas se contenter de cette bataille gagnée dans la guerre du financement agricole. Il perçoit dans l'opiniâtreté de la Commission quant aux conditions du passage aux ressources propres une opportunité — «un prétexte inespéré», ainsi qu'il le confiera après la réunion du Conseil du

(1) Audition de Maurice Couve de Murville, le 16 décembre 1988, Institut Charles de Gaulle, Paris.

(2) Compte rendu d'Émile Noël, G(65) 329, 1<sup>er</sup> juillet 1965.

(3) BA, WH 1447/2, mémorandum de juillet 1965.

(4) FJME, ARM 21/3/19, lettre de Jean Monnet à Walter Hallstein, 13 juillet 1965.

(5) *Financement de la politique agricole commune — Ressources propres de la Communauté — Renforcement des pouvoirs du Parlement européen (mémorandum de la Commission au Conseil)*, COM(65) 320 final du 22 juillet 1965.

(6) R 802(65) du 26 juillet 1965.





#### LES INSTRUCTIONS POUR BRUXELLES

— Je suis Maurice Couve de Murville, je ne suis pas jean-foutre, je suis Maurice Couve de Murville, je ne suis pas jean-foutre, je suis Maurice...

«Je suis Maurice Couve de Murville, je ne suis pas jean-foutre, je suis Maurice Couve de Murville, je ne suis pas jean-foutre, je suis Maurice...»

Le 10 juin 1965, lors d'une garden-party à l'Élysée, le général de Gaulle aurait traité de «jean-foutre» ceux qui rêvent d'une Europe supranationale, c'est-à-dire des hommes incapables, sur qui on ne peut pas compter (Le Gendre, B., «L'Europe en cinq dates — 1<sup>er</sup> juillet 1965, de Gaulle ouvre la "crise de la chaise vide"», *Le Monde*, 11 mai 2005).

Trois semaines plus tard, la crise entre la France et ses partenaires est ouverte.

28 juillet <sup>(1)</sup> — d'empêcher le passage imminent aux décisions à la majorité au Conseil, d'arrêter l'évolution en direction d'une Communauté supranationale et de remplacer la Commission Hallstein, qui a mis à profit ses possibilités juridiques dans toute leur étendue, par une équipe plus conciliante. Le 9 septembre, il critique dans une conférence de presse non seulement «les persistantes réticences de la plupart de nos partenaires en ce qui concerne l'entrée de l'agriculture dans le marché commun», mais également «certaines erreurs et équivoques de principe qui figurent dans les traités relatifs à l'union économique des Six». Il déplore tout spécialement le risque que, en raison

des décisions à la majorité, tout puisse en permanence être remis en question, ce qui paraît déjà être le cas dans la politique agricole. Il subordonne le retour de la France dans les institutions de Bruxelles non seulement à une inclusion effective de l'agriculture dans le marché commun, mais également à la condition «qu'on voudrait en finir avec les prétentions que des mythes abusifs et chimériques opposent au bon sens et à la réalité» <sup>(2)</sup>.

Face à cette escalade de la crise, le ministre belge des affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, propose d'inviter la France à une réunion du Conseil

<sup>(1)</sup> Peyrefitte, A., *C'était de Gaulle*, t. II, Fayard, Paris, 1997, p. 288.

<sup>(2)</sup> Gaulle, Ch. (de), *Discours et messages*, t. IV, *Pour l'Effort: Août 1962-Décembre 1965*, Plon, Paris, 1970, p. 377-381.

## De Gaulle au sujet de Hallstein et sa stratégie de crise

12 juin 1965 à Alain Peyrefitte

«Hallstein a inventé une cérémonie de lettres de créances pour les représentants des États à Bruxelles. Il se prend pour le président du gouvernement supranational. Il ne cache même pas son plan, qui consiste à transposer au niveau européen la structure de l'Allemagne fédérale. La Commission deviendrait le gouvernement fédéral. L'Assemblée européenne serait l'équivalent de ce qu'est aujourd'hui le Bundestag. Le Conseil de ministres deviendrait le Bundesrat: le Sénat, en somme! C'est dérisoire! Mais ne vous y trompez pas: c'est une dérive institutionnelle qui finirait par s'imposer si nous n'y mettions pas le holà. Et nous sommes seuls à pouvoir le faire.»

7 juillet 1965 en Conseil des ministres

«Il faut profiter de cette crise pour en finir avec les arrière-pensées politiques. Il n'est pas imaginable que, le 1<sup>er</sup> janvier 1966, notre économie soit soumise à une règle de la majorité qui nous imposera la volonté de nos partenaires, dont on a vu qu'ils pouvaient se coaliser contre nous. Il faudra profiter de l'occasion pour réviser les fausses conceptions qui nous exposaient à subir le diktat des autres. Révisons cette stupidité! Quant à la Commission, elle a fait preuve d'une partialité

qui n'est pas conforme à sa mission ni aux convenances. Il faut qu'elle soit intégralement remplacée par une autre.»

21 juillet 1965 à Alain Peyrefitte

«Ce qu'il faut liquider par-dessus tout, c'est ce vote à la majorité. La France ne peut pas accepter qu'il puisse tout remettre en cause.»

28 juillet 1965 à Alain Peyrefitte

«AP — Et pour la Commission qui doit être renouvelée en janvier. Vous n'accepterez pas de traiter avec l'ancienne?

GdG — Bien entendu! Je ne peux pas discuter avec Hallstein ni avec Mansholt. Ce n'est pas possible. Surtout après ce qu'ils ont dit. [...] Ils se sont disqualifiés en tant que hauts fonctionnaires neutres, ce qu'ils prétendent être. Il faut réviser le traité de Rome et renvoyer cette Commission.»

Peyrefitte, A., *C'était de Gaulle*, t. II, Fayard, Paris, 1997, p. 286, 292, 294, 297.

sans la présence de la Commission. Une modification du traité telle que la souhaite manifestement de Gaulle ne devrait bien entendu être admise à aucun prix, mais les cinq partenaires devraient témoigner de leur disposition à discuter de certaines interprétations du texte du traité. Si le gouvernement français ne répondait pas favorablement à cette invitation, les Cinq auraient le champ libre pour poursuivre la progression de la Communauté sans la France <sup>(1)</sup>. Hallstein fait

immédiatement barrage à cette proposition au motif qu'une réunion du Conseil de ministres sans la participation de la Commission conduirait à une «démoralisation chez les Cinq» <sup>(2)</sup>. Il ne souhaite pas autoriser une entente des Six au détriment de la Commission, qui menacerait de remettre en question la construction de la Communauté tout entière. Il est raffermi dans son opposition à une réunion du Conseil sans la Commission par des communications confidentielles du représentant français adjoint auprès de la Commission, Maurice

<sup>(1)</sup> Herbert Siegfried, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne à Bruxelles, à l'office des affaires étrangères, 22 septembre 1965, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1965*, p. 1473-1476.

<sup>(2)</sup> FJME, ARM 21/4/20, notes de Robert Marjolin à la réunion de la Commission, 22 septembre 1965.



Le dessinateur Jean Remy détourne la figure de Louis XIV ainsi que la célèbre formule «l'État, c'est moi!» et les transforme toutes deux afin de caricaturer le président français en un monarque absolu dont la conception européenne est celle d'une Europe des patries menée par la France.

Ulrich, qui est resté à Bruxelles pour assurer le contact avec le gouvernement français. Lors d'un déjeuner, le 21 septembre, Ulrich apprend à Eberhard Bömke du ministère allemand de l'économie «qu'une fraction très importante de l'administration française n'apprécie pas la politique du général à l'égard des Communautés européennes, et la réprouve même fortement» et qu'aucun travail de préparation à une modification du traité CEE n'est exécuté à Paris. Bömke rapporte cet entretien sans délai à Hallstein <sup>(1)</sup>. De Gaulle ne semble donc absolument pas en mesure de prétendre à une modification du traité et l'administration française escompte précisément que les partenaires maintiennent leur fermeté vis-à-vis du président.

Hallstein ne peut cependant empêcher que Schröder se laisse séduire par l'idée d'une réunion du Conseil sans la Commission et qu'une proposition correspondante soit adressée au gouvernement français lors de la réunion dudit Conseil des 25 et 26 octobre. Les cinq ministres des affaires étrangères s'accordent toutefois secrètement pour n'accepter dans les négociations avec la France ni un remaniement du traité, ni une interprétation du traité qui limiterait les compétences de la Commission et le principe de la majorité qualifiée <sup>(2)</sup>. Ils soulignent dans une déclaration «que la solution des problèmes auxquels se heurtent les Communautés doit être trouvée dans le cadre des traités et des instances existantes». Ils plébiscitent le mémorandum de la Commission du 22 juillet en tant que texte de référence en vue de trancher les litiges en suspens. Un bémol toutefois. Il concerne la deuxième partie de la période de transition, du 1<sup>er</sup> juillet 1967 au 1<sup>er</sup> janvier 1970. Les Cinq ne souhaitent pas s'accorder au préalable sur la poursuite du financement par les contributions des seuls États membres. Ils préfèrent rappeler les propositions initiales de la Commission pour un financement fondé sur les prélèvements et les recettes douanières et

précisent «que cette question devrait être examinée avec la participation de tous les membres du Conseil» <sup>(3)</sup>.

De Gaulle n'accepte pas immédiatement l'invitation à une réunion du Conseil sans la Commission. Ostensiblement résolu à faire éclater le front unitaire des Cinq, il charge Couve de mener des discussions bilatérales avec les différents ministres et ambassadeurs. La Commission fait en sorte, pour sa part, de montrer aux autres gouvernements que le maintien de l'unanimité sert au mieux leurs intérêts. Durant la troisième semaine de novembre, Hallstein se rend à Bonn afin d'encourager Schröder à assumer un «rôle extrêmement discret, invisible, mais néanmoins efficace de metteur en scène sur la base du traité». Le gouvernement allemand, l'exhorte-t-il, ne doit autoriser ni un veto au Conseil de ministres, ni une altération de droit ou de fait de la position de la Commission. Il ne doit pas non plus accorder à la France «un quelconque assouplissement direct ou indirect des exigences du traité sur l'introduction d'une union économique» et il doit faire preuve de «fermeté dans les questions personnelles» <sup>(4)</sup>.

Cette dernière exigence fait suite aux attaques que le gouvernement français a entre-temps lancées à l'encontre de Mansholt et Hallstein. Il résulte clairement des contacts bilatéraux de Couve que les diatribes non dissimulées du général de Gaulle à l'égard d'un «aréopage technocratique, apatride et irresponsable» <sup>(5)</sup> sont principalement dirigées contre les deux auteurs du paquet de propositions du 31 mars. Les autorités françaises souhaitent que ces deux personnalités, au moins, ne soient plus prises en considération lors de la formation régulière d'une nouvelle Commission, le 9 janvier 1966, ou au moment de la fusion des pouvoirs exécutifs. Hallstein déclare à ses interlocuteurs allemands qu'il n'est plus question, en l'occurrence, d'intérêts personnels: «Les incriminations de personnes spécifiques frappent désor-

<sup>(1)</sup> BA, WH 1187/2, lettre d'Eberhard Bömke à Walter Hallstein, 21 septembre 1965.

<sup>(2)</sup> PAAA, B150, Bd. 62, lettre de Gerhard Schröder à Ludwig Erhard, 27 octobre 1965, p. 8383 et suiv.

<sup>(3)</sup> SEC(65) 3145 du 26 octobre 1965.

<sup>(4)</sup> BA, WH 114/3, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 22 novembre 1965.

<sup>(5)</sup> Conférence de presse du 9 septembre 1965.

## Résolution du Mouvement européen

### «RÉSOLUTION I

votée à l'unanimité moins trois abstentions

Les faits ont démontré l'efficacité des institutions communautaires qui ont permis d'aller plus vite que prévu, ils ont démontré qu'un marché en voie d'unification apporte une expansion économique sans précédent, ils ont démontré aussi que sans unité politique, les pays d'Europe sont hors d'état d'avoir une influence décisive sur les destinées du monde et sur la consolidation de la paix.

Tout ce qui a été édifié est menacé de destruction, et les espoirs de construction de l'Europe politique, dont les Communautés sont la pierre angulaire, risquent d'être gravement compromis.

Un gouvernement membre refuse, contrairement au traité, de participer aux séances du Conseil, et risque de paralyser le fonctionnement des institutions communautaires. Ce danger doit conduire les gouvernements qui proclament leur fidélité à leur engagement européen, sans que leur action échappe pour autant à toute critique, non seulement à combattre chez eux les tendances nationalistes renaissantes, mais à établir un front solidaire de sauvegarde de la Communauté, sans rechercher sur le fond un compromis aussi dangereux qu'illusoire.

Le MOUVEMENT EUROPÉEN, réuni en Congrès extraordinaire,

PROCLAME qu'il n'y a pas de salut ni de garantie d'avenir pour l'Europe hors du respect des traités dans leur esprit et dans leur lettre, et que notamment renoncer au dialogue entre le Conseil et la Commission garante de l'intérêt général de la Communauté et de celui des États membres, ou proroger le droit de veto au-delà des échéances fixées par le traité de la CEE serait une démission fatale, de nature à bloquer l'indispensable mise en place d'une politique économique et sociale commune.

DEMANDE instamment aux gouvernements

a) de reprendre immédiatement, même en l'absence d'un État membre, les réunions régulières du Conseil qui doit arrêter toutes les décisions, notamment sur les budgets, qu'appelle et que permet le traité;

b) de procéder immédiatement en Conseil à l'examen des dernières propositions de la Commission économique européenne en vue de parvenir le plus tôt possible à une décision sur le règlement financier et sur les questions en suspens de la politique agricole;

c) de veiller dans la désignation des membres de l'exécutif aux garanties d'indépendance prévues par le traité.

IL AFFIRME SA CONVICTION

Que cette crise sera surmontée par la pression irrésistible des forces qui le composent et sa détermination d'accélérer le processus d'intégration et de démocratisation des institutions jusqu'à la création des États-Unis d'Europe.»

Résolution I des Résolutions adoptées par le Congrès extraordinaire du Mouvement européen à Cannes le 3 octobre 1965.

mais le mode d'application communautaire du traité de Rome associé à leur nom. La capitulation serait synonyme d'une concession matérielle substantielle et d'une perte de prestige considérable pour les États qui ont jusqu'à présent désigné ces personnes.» Il préconise une coordination à ce sujet avec le gouvernement néerlandais. La proposition française d'abrégier le mandat du président de la Commission à deux ans au lieu de quatre doit en toutes circonstances être rejetée <sup>(1)</sup>.

Ce n'est qu'après que les Français ont mis de Gaulle en ballottage au premier tour des élections présidentielles du 5 décembre que Couve consent à une réunion aux côtés de ses cinq collègues, en janvier. Afin de se prémunir de toute influence de la Commission sur les décisions à prendre, il exige toutefois que cette réunion ne se tienne pas à Bruxelles. Schröder soutient au contraire qu'il doit s'agir d'une réunion du Conseil, préparée par son secrétariat et à laquelle participe le secrétaire général. Le 23 décembre, quatre jours après que de Gaulle est sorti vainqueur du ballottage, le gouvernement français accepte l'invitation à une réunion extraordinaire du Conseil, qui doit se dérouler sous la présidence du président du gouvernement luxembourgeois, Pierre Werner, en qualité de président du Conseil en exercice, les 17 et 18 janvier 1966 à Luxembourg.

À la différence des positions encore défendues dans les entretiens bilatéraux de Couve en novembre, la France ne réclame plus à ce moment une révision officielle des traités de Rome. Le gouvernement français présente, en revanche, un cahier de doléances qui s'assimile à un contournement de dispositions névralgiques du traité. Il est ainsi demandé dans un «décatalogue» que la Commission soumette ses propositions en premier lieu aux gouvernements des États membres, et ne les communique qu'ensuite au Conseil. Toute déclaration publique devrait en outre lui être interdite en l'absence d'une consultation préalable du Conseil. Elle devrait laisser à celui-ci la

représentation de la Communauté dans le monde. Le gouvernement français revendique de surcroît que le principe de la rotation soit appliqué à la présidence de la Commission. L'on ne peut imaginer dans ce contexte une deuxième reconduction du mandat de Hallstein. La décision à la majorité au Conseil de ministres devrait être empêchée de facto par la conclusion d'un veto préalable: «Si un État membre déclare qu'une délibération pose pour lui une question d'intérêt vital, le Conseil ne passe pas au vote sur cette délibération, tant que ledit État n'y a pas consenti» <sup>(2)</sup>.

À la réunion du Conseil des 17 et 18 janvier 1966, ces revendications reçoivent toutefois un accueil peu favorable. Schröder est d'autant plus réticent à tout compromis que la délégation française, après les mémorandums sur les questions institutionnelles, présente également un calendrier pour le traitement des autres problèmes qui appelle bien à un rapprochement sur le financement agricole pour la fin de mars, mais ne dit mot de l'élaboration de positions communes dans le Kennedy Round. Interrogé en ce sens, Couve explique qu'un mandat pour la négociation commerciale pourra seulement être défini après le règlement du financement agricole <sup>(3)</sup>. Schröder appuie donc Luns dans l'exclusion catégorique du veto et refuse par ailleurs de résoudre la crise aux dépens de la Commission. Des tentatives de conciliation de Spaak et Colombo, successeur de Fanfani au ministère italien des affaires étrangères, butent contre l'obstination des deux parties. Le Conseil de ministres s'achève sans qu'une solution à la crise soit trouvée.

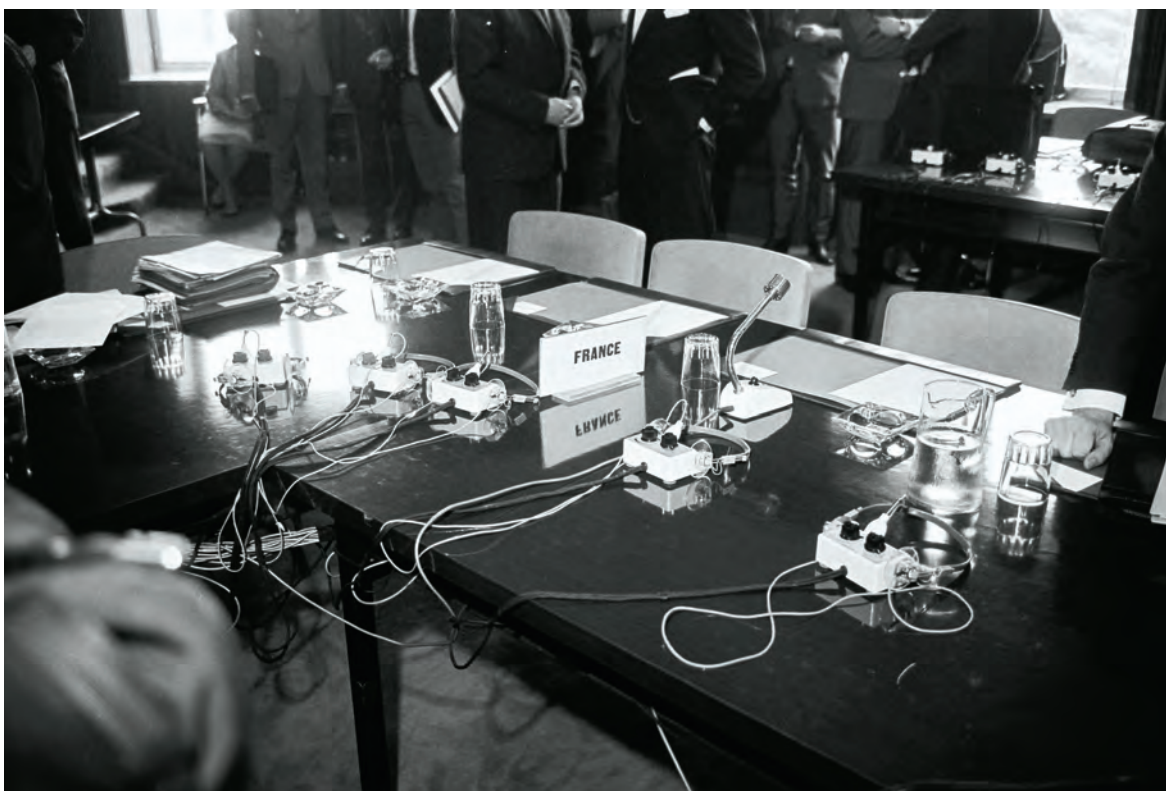
## Un compromis difficile

Lorsque les six ministres des affaires étrangères se rencontrent à nouveau les 28 et 29 janvier 1966

<sup>(1)</sup> BA, WH 1114/3, note de Karl-Heinz Narjes à Walter Hallstein, 22 novembre 1965.

<sup>(2)</sup> Note du 8 janvier 1966, citée d'après Bossuat, G., «Émile Noël dans la tourmente de la crise communautaire de 1965», dans Loth, W. (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 89-113, ici p. 105.

<sup>(3)</sup> FJME, ARM 21/4/50, note d'Henri Étienne à Walter Hallstein, 18 janvier 1966.



Maurice Couve de Murville au Conseil, le 30 juin 1965: «Monsieur le Président, continuer n’a plus de sens. Je constate que la France ne peut plus suivre ce débat; nous allons quitter la table» (entretien avec Norbert Kohlhasse). Le ministre français des affaires étrangères anticipait ainsi les consignes qu’il allait donner au représentant permanent de la France, Jean-Marc Boegner, le 5 juillet: «1. Vous voudrez bien dire au secrétaire général des Conseils que nous ne participerons pas aux sessions du Conseil de la CEE; celles-ci n’auront donc pas lieu. [...] 2. Les réunions des représentants permanents n’ont pas d’objet; vous n’y assisterez donc pas. 3. Nous n’enverrons pas d’observateur aux négociations que la Commission, sur mandat du Conseil, a engagées ou se propose d’entamer avec des pays tiers. [...] 4. Nous ne serons pas représentés aux comités qui font des études générales ou préparent des projets en vue de l’établissement de politiques communes tels que les groupes d’experts pour la politique à moyen terme, ceux qui étudient l’harmonisation des législations fiscales et sociales, etc.» [Ministère des affaires étrangères. Commission de publication des DDF (dir.), *Documents diplomatiques français*, t. II, 1965 (1<sup>er</sup> juillet-31 décembre), PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2004, p. 42-43.]

à Luxembourg, Couve et Schröder se rapprochent à tout petits pas. Avec le concours discret de la Commission <sup>(1)</sup>, le «décalogue» est élagué au profit d’un «heptalogue» non contraignant juridiquement. Il recommande à la Commission une coopération plus intense avec le Conseil en exprimant le souhait qu’elle le consulte préalablement à l’adoption de propositions «importantes». Par ailleurs, celles-ci devraient d’abord être soumises

au Conseil avant d’être rendues publiques. Le président de la Commission et le président du Conseil devraient recevoir conjointement les lettres de créance des ambassadeurs accrédités auprès des Communautés. La Commission et le Conseil devraient s’informer mutuellement sur leurs contacts avec les pays tiers, se consulter sur leur mode de représentation dans les organisations internationales, «collaborer» dans le domaine de l’information et se concerter dans le contrôle des dépenses des Communautés. Schröder répond aux craintes du général de Gaulle à l’égard

(1) FJME, ARM 21/4/66, note d’Émile Noël à Walter Hallstein, 25 janvier 1966.

### Le décalogue ou mémorandum du gouvernement français (Luxembourg, 17 et 18 janvier 1966)

«1. La coopération du Conseil et de la Commission constitue l'élément moteur de la Communauté. Cette coopération doit se manifester à tous les stades. En conséquence, avant d'adopter définitivement une proposition présentant une importance particulière pour l'ensemble des États, la Commission doit consulter les gouvernements à un niveau approprié. Cette consultation ne porte pas atteinte au pouvoir d'initiative et de préparation que la Commission tient du traité; elle oblige seulement cette institution à en user à bon escient.

2. Il doit être posé en règle qu'en aucun cas, la Commission ne doit dévoiler la teneur de ses propositions à l'Assemblée ou à l'opinion publique avant que le Conseil en ait été saisi officiellement. A fortiori, la Commission n'a pas à prendre l'initiative de publier ses propositions au Journal officiel des Communautés.

3. a) La Commission propose souvent au Conseil des décisions qui, au lieu de traiter le fond des problèmes posés, se bornent à lui donner des pouvoirs pour agir ultérieurement, mais sans préciser les mesures que la Commission prendrait dans le cas où ces pouvoirs lui seraient donnés (proposition de 1963, relative à la défense commerciale; certaines propositions de politique commerciale).

b) Dans certains cas, la Commission peut recevoir du Conseil les compétences requises pour assurer l'exécution des règles que celui-ci établit. Ce transfert de compétence ne saurait impliquer que les tâches confiées à la Commission doivent échapper au Conseil. Sans doute, dans certains secteurs comme celui de l'agriculture, le Conseil peut intervenir au niveau de l'exécution par sa représentation au sein des comités de gestion. Il faut pourtant noter que, loin de se satisfaire de ce système, la Commission cherche à substituer aux comités de gestion de simples comités consultatifs ne lui imposant pas de contrainte [cas du règlement n° 19/65/CEE relatif aux ententes;

proposition de la Commission de 1965 relative aux transports].

c) Il importe que les pouvoirs d'exécution ainsi confiés à la Commission soient exactement définis et ne laissent pas place à des appréciations discrétionnaires ou à une responsabilité propre, faute de quoi ne serait pas respecté l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, garantie fondamentale accordée par le traité.

4. Le traité dispose que "la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens". Force est de reconnaître que, dans la pratique, la Commission propose très souvent des directives qui contiennent dans le détail la description des règles applicables; la seule liberté laissée alors aux États est de choisir la forme nationale dont son contenu sera revêtu, ainsi que de prendre les diverses mesures nationales de mise en œuvre qui s'imposent.

Il est évident qu'une telle pratique constitue de la part de la Commission une tentative de faire glisser la matière dont de telles directives sont l'objet, de la compétence nationale à la compétence communautaire.

Il convient donc que de tels errements soient abandonnés.

5. En 1959, le Conseil a arrêté les règles devant régir, à titre provisoire, la reconnaissance des missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté. Ces règles aboutissent à un partage de prérogatives entre le Conseil et la Commission. En particulier, les lettres de créance sont présentées au président de la Commission qui a institué à cet effet un cérémonial calqué sur celui en usage dans les États, alors que le traité de Rome prévoit que seul le Conseil peut engager la Communauté à l'égard des pays tiers.



Il faut donc mettre un terme aux errements actuels et rétablir le Conseil dans l'intégralité de ses prérogatives.

6. Par voie de conséquence, les démarches des représentants étrangers faites auprès de la Commission doivent être portées, dans les délais les plus brefs, à la connaissance du Conseil ou du représentant de l'État qui assure la présidence.

7. Le traité règle de manière nuancée, selon les organisations concernées, la procédure suivant laquelle la Communauté entretient des relations avec les autres organisations internationales.

Cette situation paraît avoir été perdue de vue par la Commission, qui semble croire qu'elle dispose dans ce domaine d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

Il convient que le Conseil apprécie, cas par cas, en fonction des seuls intérêts de la Communauté, la forme et la nature des liaisons à établir.

8. Les membres de la Commission doivent être tenus d'observer dans leurs déclarations publiques

une neutralité décente à l'égard de la politique suivie par les gouvernements de tous les États membres.

9. La politique d'information ne doit pas être conçue et mise en œuvre par la Commission seule, mais conjointement par le Conseil et par la Commission. Le Conseil doit exercer un contrôle effectif et pas seulement d'ordre budgétaire sur les activités du service d'information des Communautés.

10. Les modalités du contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement et de l'exécution des dépenses des Communautés devraient être révisées en vue de donner à ce contrôle une efficacité que, notoirement, il n'a pas actuellement.»

*Bulletin de la CEE, n° 3, mars 1966, p. 6-7*  
(publié sur <http://www.ena.lu>).

du principe de la majorité par la formulation d'une déclaration d'intention qui prévoit la recherche de solutions consensuelles dans le cas «d'intérêts très importants». Aucun accord ne peut se dégager pour déterminer ce qui doit advenir si cette recherche reste vaine «dans un délai raisonnable». À la dernière minute, le 30 janvier à minuit quarante-cinq, Couve accepte toutefois de reprendre les activités au sein des organes de la Communauté malgré l'absence d'accord au sujet du veto. Une déclaration commune annonce à la fois la persistance des différences et la fin de la pratique de la «chaise vide».

Couve dépose ainsi les armes du blocage des activités communautaires sans certitude quant au passage au système de la majorité. Il n'a pas non plus acquis la moindre garantie à propos de la dissolution de la Commission Hallstein,

qu'il avait à nouveau réclamée lors de la réunion des 17 et 18 janvier. En outre, il a dû s'assurer du consentement au règlement rapide du financement agricole par la promesse de réserver également un traitement prioritaire aux dossiers des tarifs douaniers communs et des négociations du GATT. Le tableau de chasse de la délégation française est donc maigre au regard des prétentions initiales du général de Gaulle. L'expérience de la crise incite toutefois les gouvernements nationaux à s'abstenir d'assaillir à l'excès les intérêts fondamentaux d'États membres particuliers dans les négociations du Conseil. Le renforcement institutionnel de la Communauté qu'espérait Hallstein est reporté. La perspective selon laquelle la France doit payer l'achèvement du marché agricole par un renforcement du Parlement européen et de la Commission s'estompe.

À court terme, Hallstein est conforté dans sa stratégie de gestion de la crise. À travers le maintien d'une position unitaire des Cinq, il est parvenu à battre en brèche les attaques du général de Gaulle contre le traité et la Commission. Les «sept points» sibyllins ne portent pas vraiment préjudice au fonctionnement de la Commission. Dans la pratique, le Conseil de ministres amène uniquement la Commission à adapter ses procédures sur deux points, l'accréditation des ambassadeurs et la politique d'information, tandis que les cinq autres points tombent dans l'oubli. La Commission a même l'opportunité de démontrer une nouvelle fois dans les plus brefs délais son caractère irremplaçable: les gouvernements se sont montrés absolument tributaires de sa médiation dans les négociations conclues sur le financement agricole, la réalisation de l'union douanière et le mandat de négociation pour le Kennedy Round.

Un accord peut être atteint dans ces trois domaines au cours de deux nouveaux marathons de négociations, du 9 au 11 mai et du 23 au 26 juillet 1966, avec la contribution active de la Commission. En ce qui concerne le financement agricole au cours de la période de transition, le Conseil de ministres souscrit essentiellement à la proposition de la Commission du 22 juillet 1965. Des prix communs applicables à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1968 sont fixés pour le lait, le sucre, le riz, les céréales oléagineuses et l'huile d'olive, et 90 % de la production agricole est ainsi incluse dans la politique agricole commune. La date de l'achèvement de l'union douanière, soit le 1<sup>er</sup> juillet 1968, est repoussée d'une année par rapport aux projets de la Commission. Une liste exhaustive d'offres de négociation sur des produits industriels et agricoles est adoptée pour le Kennedy Round. Une fraction nettement prépondérante du commerce extérieur de la Communauté est dès lors intégrée dans les diminutions des tarifs douaniers, auxquelles aspirent tout spécialement les partenaires allemands, et le mandat de négociation de la Commission est renforcé en conséquence. La France décroche quelques concessions quant au montant des tarifs douaniers pour une série de produits.

Il reste néanmoins à désigner l'acteur qui présidera aux destinées de la Communauté sur la base du compromis de Luxembourg. De Gaulle souhaite que ce rôle ne soit plus exercé par la Commission Hallstein. «Quant à Hallstein, ça suffit», objecte-t-il à Couve à l'entame de la deuxième partie de la réunion du Conseil de Luxembourg (1). Le chancelier allemand Erhard insiste à l'inverse, lors du sommet franco-allemand des 7 et 8 mai 1966 à Paris, pour que Hallstein occupe la tête des instances exécutives fusionnées. Luns fait savoir à Hallstein que le gouvernement néerlandais n'entérinera pas une Commission dont il ne serait pas. Comme le président de la Commission peut uniquement être désigné à l'unanimité, il en résulte que Hallstein pourra conserver son siège de président faisant fonction pour une durée illimitée (2).

Il semble pendant une année que de Gaulle soit une fois de plus condamné à la défaite. La décision relative à l'entrée en vigueur du projet de fusion est ajournée et la Commission en exercice remet sur la table l'accord sur le financement agricole, l'achèvement de l'union douanière et le mandat pour le GATT. Le Conseil cède, le 5 avril 1966, à la demande française d'introduire un cycle de rotation de deux ans pour la composition de la Commission commune. Une reconduction n'est cependant pas interdite par essence. Les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie continuent de soutenir la proposition allemande de confier la présidence de la Commission commune à Hallstein pour les deux premières années (3). Ni Erhard, ni Schröder n'acceptent une concession du président français présentée lors d'une rencontre avec Erhard, le 21 juillet 1966, selon laquelle Hallstein pourrait rester en fonction «encore quelques mois» après la fusion (4). Schröder propose, au lieu de cela, de confirmer la Commission en exercice jusqu'à l'entrée en vigueur de l'union douanière le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

(1) Note du 26 janvier 1966, citée d'après Vaisse, M., *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris, 1998, p. 548.

(2) Entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004.

(3) AAPD 1966, commentaires de Rolf Lahr, 6 avril 1966, p. 446-448.

(4) AAPD 1966, p. 966-973, ici p. 971.

Avec la constitution de la «grande coalition» CDU-SPD, le 1<sup>er</sup> décembre 1966, les priorités de la politique européenne allemande sont toutefois déplacées. D'une part, les milieux qui jugent indispensable une fusion rapide des exécutifs afin de mettre sur les rails une politique énergétique commune destinée à soutenir la houille allemande gagnent en importance. D'autre part, et surtout, le nouveau chancelier Kurt Georg Kiesinger estime extrêmement urgent le rétablissement du bon voisinage entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères des Six, le 22 décembre 1966, le secrétaire d'État Lahr modifie la proposition de transition de Schröder de telle façon que la Commission unifiée prenne ses fonctions au début de l'année 1967 et que Hallstein garde la présidence jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1968. Les revendications allemandes quant à la durée du mandat supplémentaire de Hallstein sont ainsi revues à la baisse <sup>(1)</sup>. Kiesinger les ampute davantage encore lorsqu'il mentionne un mandat d'une durée «légèrement inférieure à un an» lors d'un sommet avec de Gaulle le 13 janvier 1967. Le sens concret de cette affirmation n'est toutefois pas clair. Couve et son nouvel homologue allemand, Willy Brandt, ne réussissent à s'accorder que le 27 avril, au terme d'une longue lutte, pour que la fusion soit opérée le 1<sup>er</sup> juillet 1967 mais que Hallstein ne conserve son poste que jusqu'au 31 décembre 1967. Son mandat est ainsi écourté en définitive de six mois.

Dans ces conditions, Hallstein considère que la poursuite de son mandat ne revêt plus de sens que si la totalité des gouvernements le souhaitent. Lorsqu'il apprend que le gouvernement belge ignore les pourparlers entre Couve et Brandt

et ne les approuve pas, il décide de mettre lui-même un terme à ce jeu d'échecs autour de sa personne car il le juge indigne. Le 3 mai, il adresse une lettre à Kiesinger dans laquelle il le prie de renoncer à sa désignation à la présidence de la Commission unifiée. Il se justifie en ce qu'un accord entre les gouvernements et les candidats pour limiter la durée du mandat nuirait à l'indépendance de la Commission et créerait un précédent dangereux. L'intégration des trois exécutifs antérieurs ne pourrait, en outre, se clôturer avec fruit en l'espace d'à peine six mois. Il décline la proposition française de siéger dans la Commission unifiée après le 31 décembre 1967 en qualité de vice-président <sup>(2)</sup>. Kiesinger essaie de lui faire changer d'avis, sans succès.

La certitude du retrait de Hallstein acquise, les représentants des Six ne tardent pas à s'accorder, lors d'une Conférence intergouvernementale tenue le 5 juin 1967, sur le nom de Jean Rey pour le poste de président de la Commission. Sicco Mansholt est désigné sans la moindre difficulté au rang de vice-président. Von der Groeben, Levi Sandri, Colonna di Paliano et Rochereau sont également reconduits. La nouvelle Commission n'est donc pas moins «politique» et soucieuse de l'approfondissement de la Communauté que la précédente. Mais par rapport à l'enjeu que peut constituer l'image de la Commission en tant qu'incarnation du projet européen, la fin de celle présidée par Walter Hallstein s'assimile à une défaite. Le compromis de Luxembourg, dans la pratique, a empêché pendant de longues années les décisions majoritaires du Conseil, réduisant sensiblement, par conséquent, le rôle institutionnel de la Commission.

WILFRIED LOTH

<sup>(1)</sup> AAPD 1966, commentaires de Rolf Lahr, 23 décembre 1966, p. 1659 et suiv.

<sup>(2)</sup> BA, WH 1126, lettre de Walter Hallstein à Kurt Georg Kiesinger, 3 mai 1966.



## Chapitre 5

# Jean Rey: un Européen «de cœur» à l'«optimisme modéré»

Peu connu du grand public, rarement assimilé aux «pères de l'Europe», Jean Rey, né à Liège le 15 juillet 1902, n'en demeure pas moins l'un des plus grands défenseurs de l'intégration européenne. Il assure ce rôle avec foi et conviction tout au long de sa carrière, carrière qui se révèle longue et riche en expériences. Celle-ci est surtout un modèle au niveau communautaire. Rares sont, en effet, les personnalités qui, comme lui, occuperont successivement les fonctions de membre et de président du Conseil, de membre et de président de la Commission, et, au crépuscule de sa vie, de membre du Parlement européen. Son portrait est celui d'un Liégeois, protestant et libéral, déjà fédéraliste dans sa jeunesse, considéré dès 1947 par le socialiste Paul-Henri Spaak comme «à suivre très sérieusement» en tant que pilier d'un futur gouvernement <sup>(1)</sup>.

### D'une jeunesse «sérieuse» à l'action politique

Qu'il s'agisse de son père, Arnold Rey, pasteur liégeois reconnu dans la communauté protestante

liégeoise, de sa mère, Hélène Gérard, issue d'une famille libérale très présente sur la scène politique tant locale — son père ayant été bourgmestre de la ville de Liège à la Belle Époque — que nationale — son frère Max-Léo Gérard fut secrétaire du roi Albert I<sup>er</sup>, directeur de l'*Indépendance belge* et ministre des finances —, Jean Rey vit sa jeunesse dans une ambiance familiale très riche sur le plan de la culture et des idées. En assumant les fonctions de secrétaire du groupe universitaire pour la Société des nations entre 1921 et 1926 à l'université de Liège où il accomplit, grâce à une bourse de la Fondation universitaire, des études de droit, il prolonge en quelque sorte l'action de sa mère qui, avant la Première Guerre mondiale, œuvrait déjà activement dans les milieux pacifistes. Il n'hésite pas, moins de dix ans après ce conflit, à inviter à Liège des pacifistes allemands <sup>(2)</sup>.

Fidèle à ses idéaux et à la tradition familiale, le jeune Rey s'inscrit en 1924 au parti libéral. À l'époque, c'est un quasi-«suicide» politique pour un intellectuel, le vote wallon «de gauche» se

<sup>(1)</sup> FPHS 677/9932, p. 10.

<sup>(2)</sup> Balace, F., «Jean Rey, Liégeois et protestant», dans Balace, F., Declercq, W., et Planchar, R., *Jean Rey. Liégeois, européen, homme politique*, Les éditions de l'université de Liège, Liège, 2002, p. 28.

prononçant progressivement — suffrage universel oblige — en faveur du parti ouvrier <sup>(1)</sup>.

Il lui faudra en conséquence beaucoup de patience et un concours de circonstances heureux pour qu'il puisse devenir conseiller communal en 1935 et député en avril 1939.

À la Chambre, Jean Rey monte plusieurs fois à la tribune pour s'opposer à la politique de neutralité soutenue par l'immense majorité du landerneau politique belge. Il interpelle le gouvernement, en juin de cette même année, en proclamant qu'«il n'est pas vrai de dire que la Belgique n'ait pas d'intérêts essentiels en cause. Nous avons un intérêt immense, celui de la paix; mais nous en avons un autre tout aussi important: c'est celui de voir régner dans l'occident de l'Europe un régime international respectueux des traités et de l'indépendance des petits États». Le plan Schuman est encore loin, l'Europe va subir une déflagration immense dont la famille Rey ne sortira pas indemne — Jean sera prisonnier en Allemagne durant toute la guerre tandis que son père et sa mère seront au nombre des victimes des bombardements de mai 1940 — mais, en ces moments d'angoisse, il sait qu'il doit agir, s'engager et que la «route d'un régime international respectueux des traités» est le seul itinéraire possible vers la paix en Europe. En même temps qu'il fustige ce qui a été appelé la politique d'indépendance <sup>(2)</sup>, il démontre un intérêt évident pour le fédéralisme dont il souhaite que la Belgique adopte le modèle <sup>(3)</sup>.

### Des camps de prisonniers à l'action gouvernementale

De retour de captivité en 1945, les joies de la libération sont de courte durée. Sa femme, Françoise Gevers, qu'il avait épousée en 1928 et qui lui a donné quatre enfants, Madeleine, Cécile, Jean-Jacques et Denise, meurt en 1946.

Au niveau politique, il retrouve son siège de député et milite pour une Belgique fédérale. Il participe en octobre de cette même année au Congrès national wallon, dont une partie des membres est favorable au rattachement de la Wallonie à la France. À la tribune, fort des discussions qu'il a eues durant sa captivité, il essaie de convaincre son auditoire que le fédéralisme est une voie nécessaire et obligée: «Dans les camps internationaux où m'avaient envoyé les Allemands pendant ma captivité, j'ai été en contact avec les officiers tchèques, polonais et yougoslaves. J'ai discuté avec eux les problèmes slovaques, lituaniens, croates et j'en suis arrivé à cette conclusion que, partout, lorsqu'un État unitaire est travaillé par un mouvement nationaliste, il est impossible qu'il ne finisse pas par craquer! La sagesse est de s'en apercevoir à temps!» <sup>(4)</sup>.

Qu'il soit membre du gouvernement ou dans l'opposition, Jean Rey reste fidèle à sa ligne de conduite dans le domaine — très délicat — de la question royale. Ministre de la reconstruction dans le gouvernement Eyskens, il se déclare favorable à une consultation populaire concernant le retour éventuel du roi mais, dans le même discours à la Chambre, précise qu'il n'acceptera celui-ci que s'il y a une majorité de «oui» dans les deux régions du pays. Quelques mois plus tard, sur les bancs de l'opposition — les libéraux ayant refusé la fin de l'impossibilité de régner de Léopold III —, il se déclare totalement opposé au retour inconditionnel du souverain prôné par le gouvernement Duvieusart, la population wallonne s'étant prononcée en majorité contre celui-ci. Avec d'autres, il suggère — pour sauvegarder les institutions et apaiser le pays — le retour du prince héritier: «Dans l'affaire royale, où il se trouve parmi les opposants — précise Jacques Van Offelen dans ses mémoires — il montre les qualités qu'il déploiera tout au long de sa carrière. Il ne recherche pas les slogans. Le débit rapide, il expose un

<sup>(1)</sup> Balace, F., op. cit., p. 21.

<sup>(2)</sup> Rey, J., *La politique étrangère de la Belgique*, Thone, Liège, 1937.

<sup>(3)</sup> Rey, J., «L'État de demain», *Le Flambeau*, février 1937, p. 160-168.

<sup>(4)</sup> «Discours de Jean Rey au Congrès National Wallon», dans Poorterman, J., *Jean Rey nous parle*, chez l'auteur, Bruxelles, 1984, p. 144.

## Jean Rey ministre belge

<b>Ministre de la reconstruction</b>	août 1949- avril 1950
<b>Ministre des affaires économiques</b>	avril 1954- janvier 1958

sujet avec logique. Il est imaginatif, apporte des idées neuves. [...] Il a le goût de la synthèse»<sup>(1)</sup>.

En 1955, il est perçu par Paul-Henri Spaak comme l'un des seuls hommes politiques, avec Victor Larock, à s'intéresser aux questions européennes. Devenu ministre des affaires économiques, il aidera de manière significative le ministre belge des affaires étrangères en lui cédant ses plus précieux collaborateurs, à savoir le baron Snoy et d'Oppuers et l'ambassadeur Van der Meulen et en appuyant fermement la signature des traités de Rome au moment où le Premier ministre, au demeurant laissé trop longtemps dans l'ignorance des négociations, hésitait à les approuver.

### Les relations extérieures au Kennedy Round (1958-1967): une compétence fort convoitée

En automne 1957, à la veille de la mise en place effective de la Commission «Marché commun», le gouvernement belge doit présenter à ses partenaires des candidats aux postes nouvellement ouverts dans le cadre des institutions créées par le traité. Le baron Snoy et d'Oppuers, signataire des traités de Rome et président du Comité intérimaire, était intéressé — il en parlera à Spaak. Mais, catholique francophone, il percevait rapidement qu'il a peu de chances d'être présenté officiellement par un gouvernement regroupant des socialistes et des libéraux, d'autant plus qu'un catholique flamand, Albert Coppé, est déjà membre de la Haute

Autorité. Il suggère dès lors, selon son dire, à son ministre mais néanmoins ami, Jean Rey, au cours d'un déjeuner à la Fondation universitaire, de présenter sa candidature. Rey a le profil idéal. C'est un libéral wallon, européen convaincu disposant déjà d'une sérieuse expérience européenne acquise dans le cadre du Conseil des ministres de la CECA. Son nom avait déjà été cité en 1954 pour remplacer Monnet à la tête de la Haute Autorité. Mais le gouvernement belge était, à l'époque, favorable à la reconduction du Français. René Mayer avait également cité son nom pour la présidence du «Marché commun» mais les Belges étaient davantage intéressés par l'hypothèse de voir Bruxelles devenir le siège des institutions que par la présidence d'un exécutif.

Il obtient, à sa demande paraît-il, la présidence du groupe de travail consacré aux relations extérieures mais, très rapidement, il constate que, dans les faits, le président Hallstein veut être le véritable patron de la politique extérieure de la Commission CEE. Il y aura un réel conflit de compétence en la matière, d'autant plus que Robert Marjolin joue aussi de son influence auprès du président et que d'autres membres du collège, Mansholt en particulier, n'hésitent pas à intervenir en public sur le sujet sans qu'il y ait eu de concertation au préalable. Jean Rey en est durablement blessé. Il se désole que le président s'occupe de la politique extérieure et «néglige tout le reste»<sup>(2)</sup>.

Un épisode, daté de 1961, illustre cette situation.

Le collège adopte une décision visant à confier la conduite des négociations d'adhésion au président Hallstein en écartant de celles-ci le président du groupe des relations extérieures. Ancien ministre, habitué à une répartition par portefeuille et au respect des attributions, Rey digère relativement mal cette décision mais il l'admet, celle-ci étant le fait du collège. En revanche, il sort de sa réserve et enverra sa démission quand il apprendra que, contre son avis, le directeur général des relations

(1) Van Offelen, J., *La ronde du pouvoir. Mémoires politiques*, Didier Hatier, Bruxelles, 1987, p. 80.

(2) AULB, 126 PP, VI-34, note manuscrite de Jean Rey, 18 juin 1962.

extérieures, Günther Seeliger <sup>(1)</sup>, est également écarté et que Jean-François Deniau, en vue de participer à ces négociations, est nommé à un grade que d'autres directeurs plus âgés méritent tout autant. Jean Rey accuse Hallstein de l'avoir écarté expressément et ne mâche pas ses mots :

«J'ai été pendant cinq ans membre du gouvernement belge avec deux Premiers ministres différents, dont aucun n'était mon ami politique. Bien que la responsabilité de l'administration générale soit, en Belgique, dans les attributions du Premier ministre, jamais aucun des deux n'aurait imaginé de traiter leur collègue et ses responsabilités avec autant de désinvolture et un aussi complet manque d'égard» <sup>(2)</sup>.

Rey insiste, durant les premières années, à plusieurs reprises auprès de ses collègues pour que le collège consacre plus de temps à la réflexion politique générale qu'il s'agisse, par exemple, du développement du marché commun ou de l'organisation interne de la Commission <sup>(3)</sup>.

Il s'insurge à plusieurs reprises, en interne, sur le silence de la Commission dans le débat politique européen. Selon lui, la Commission «a des responsabilités de guide de l'opinion et de la conscience européenne» <sup>(4)</sup> et doit en conséquence prendre la parole pour défendre fermement la dimension communautaire du processus d'intégration. La Commission doit assumer la dimension politique de sa fonction, ses membres doivent être des «prophètes et pas seulement clergé» <sup>(5)</sup> comme il le souligne à plusieurs occasions. Il est toutefois conscient aussi qu'il n'appartient pas à la Commission de prendre des initiatives dans le domaine de l'intégration politique mais qu'elle doit «travailler à l'application rapide

du traité de Rome dans tous les secteurs et au renforcement de la Communauté» en «adaptant son action avec patience et bonne volonté» à l'évolution politique interne des États membres <sup>(6)</sup>. Il reste égal à lui-même, intransigeant sur les principes — «La Commission doit préférer le combat au compromis» — mais souple dans les modalités et la forme, au contraire peut-être du président Hallstein, pour qui le protocole et ce qu'il représente pour la fonction est essentiel.

En s'exprimant devant ses collègues, en 1959, sur ce même sujet, Rey est encore plus combatif. Il veut «secouer» les commissaires en déclarant que la Commission «doit faire figure de chef de la Communauté»; elle doit «dire ce qu'il faut faire» en se faisant craindre des administrations nationales, à l'instar du Conseil d'État en France; elle ne doit pas hésiter à dénoncer publiquement les infractions aux traités <sup>(7)</sup>. Dans une note de synthèse sur la situation politique de la Communauté, il détaille sa perception de l'évolution politique de celle-ci: «Je crois», écrit-il, «que nous nous trouvons devant une politique délibérée d'agression contre la substance politique même de la Communauté» <sup>(8)</sup>. Pour lui, «le moment est venu où il faut dire de la façon la plus claire nos inquiétudes devant l'évolution de la situation et notre refus de nous en faire les témoins passifs et encore plus les complices» <sup>(9)</sup>. Il condamne «le mutisme des exécutifs et ce qui semble être leur résignation» <sup>(10)</sup>. En conclusion, il a une phrase assassine: «Je suis convaincu que la Communauté en sortira victorieusement; encore faut-il que ses chefs soient prêts au combat.»

Mais la majorité du collège, ou du moins ses membres les plus influents, ne partage pas son analyse. Du coup, en janvier 1962, rien n'ayant changé, il remonte à l'assaut en faisant un constat accablant: «La Commission a consacré l'essentiel

<sup>(1)</sup> Günther Seeliger, directeur général des relations extérieures à la Commission CEE de 1958 à 1964.

<sup>(2)</sup> AULB, 126 PP, VI-35, lettre de Jean Rey au président Hallstein, 25 octobre 1961.

<sup>(3)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, diverses notes manuscrites de Jean Rey et une note de Jean Rey à MM. les président et membres de la Commission, 15 mai 1959, 6 p.

<sup>(4)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, note de Jean Rey à MM. les président et membres de la Commission, 15 mai 1959, p. 2.

<sup>(5)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, note manuscrite, 7 septembre 1959.

<sup>(6)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, note de Jean Rey à MM. les président et membres de la Commission, 15 mai 1959, p. 2.

<sup>(7)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, note manuscrite, 7 septembre 1959.

<sup>(8)</sup> AULB, 126 PP, VI-34, note de Jean Rey pour MM. les président et membres de la Commission, 20 juin 1960, p. 4.

<sup>(9)</sup> Ibidem.

<sup>(10)</sup> Ibidem.



de son activité à ses travaux techniques. Par contre, elle s'est montrée d'une grande timidité politique [...]. Elle a évité de prendre parti dans les questions controversées, elle a exercé très faiblement son leadership à l'égard de l'Assemblée, elle est restée très timide à l'égard des gouvernements, elle s'est complètement abstenue d'être le guide de l'opinion européenne»<sup>(1)</sup>. Il y regrette l'absence de prises de positions communes, l'absence de mémorandums publics. Le fait de reporter durant plus de cinq mois le débat sur cette note — fait qu'il juge inadmissible — atteste du peu de considération et de soutien dont il jouit dans le collège. Ses collègues considèrent en effet que, s'il a généralement raison au niveau des faits, il est excessif dans ses conclusions et présente un portrait beaucoup trop pessimiste de la Communauté. Selon Robert Marjolin, il faut voir les progrès réels et «ne pas dépenser son énergie en prenant position sur les différentes phases de cette affaire», à savoir les projets de coopération politique.

En octobre 1962, les gouvernements étant toujours dans l'impasse à ce sujet à la suite de l'échec des plans Fouchet, Rey rédige un projet de chapitre relatif au programme d'action de la Commission relatif à l'union politique<sup>(2)</sup>. Dans celui-ci, il invite la Commission à se montrer ferme dans le maintien de la dimension communautaire du processus d'intégration tout en suggérant, près de vingt ans avant Maastricht, un compromis prévoyant un pilier purement politique dans le domaine de la politique étrangère et de la défense et un second pilier renforçant la Communauté actuelle, non sans augmenter les pouvoirs du Parlement européen élu au suffrage universel et ceux de l'exécutif dans le domaine économique et financier. «Ainsi», expose-t-il, «ces deux constructions, loin de se gêner, se compléteraient et s'échafauderaient parallèlement à peu près comme les piliers d'une cathédrale que les bâtis-

seurs élèvent avec la certitude qu'ils seront un jour réunis par une voûte commune»<sup>(3)</sup>. Dans ce même document, il se montre aussi opposé à l'engagement de pourparlers sur l'union politique avec les membres qui négocient actuellement leur adhésion. Celle-ci relevant, selon lui, uniquement des Six.

Le 14 janvier 1963 tombe le «veto» du général de Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni. Les négociations sont interrompues. C'est le premier véritable coup dur pour la Communauté qui en connaîtra d'autres. En séance, les commissaires ne sont pas d'accord. Jean Rey s'offusque qu'on puisse brader le «leadership» de la Commission pour des raisons d'opportunité — un éventuel mandat de négociation pour la Commission. «J'ai honte de notre silence», déclare-t-il à ses collègues, ceux-ci s'étant ralliés, «Président en tête», à la position attentiste de Marjolin dont il estime l'influence sur Hallstein prépondérante. Constatant la «blessure profonde» entre le gouvernement français et les Cinq et les «immenses dégâts» causés dans le domaine des relations extérieures du marché commun, Rey considère que la Commission doit protester, défendre «la Communauté, ses mécanismes et son esprit» en multipliant «ses initiatives et sa présence»<sup>(4)</sup>. Mais rien n'y fait. Dans cette circonstance comme dans d'autres, il échoue dans ses efforts en vue de faire réagir la Commission en tant que collège. Dès lors, quand elle s'exprime, c'est davantage à travers les discours personnels de son président ou, dans un style diamétralement opposé, de Mansholt.

Deux ans plus tard, au cœur de la crise de la chaise vide, Rey est alité dans sa maison des bords de l'Ourthe, à Tilff. Contrairement à son habitude, il considère que «la Commission a tout à fait raison de ne rien exprimer publiquement en ce moment et de ne pas polémiquer avec le président de la République. [...] La parole est d'abord aux gouvernements des Six», étant

(1) Note de Jean Rey pour MM. les président et membres de la Commission. Délibérations de la Commission au seuil de son second mandat, 13 janvier 1962.

(2) Programme d'action. Projet de chapitre relatif à l'union politique rédigé par Jean Rey, 15 octobre 1962, 3 p.

(3) Ibidem, p. 3.

(4) AULB, 126 PP, VI-34, notes manuscrites de Jean Rey, 23 et 30 janvier 1963; AULB, JR, 126 PP, VI-34, note de Jean Rey pour le dossier «crise Grande-Bretagne», 23 janvier 1963.

entendu que nos «gouvernements doivent refuser toute discussion avec les Français sur la base d'une rupture unilatérale du traité de Rome». Selon lui, le plus urgent est de «remettre la mécanique en route et de séparer l'affaire agricole de l'affaire politique» (1). Courbe rentrante? Pragmatisme? Cela ne l'empêche pas, néanmoins, de considérer, contrairement à Spaak, que la Commission n'a rien à se reprocher quant à son comportement du 30 juin, dans la mesure où c'est seulement à cette date qu'il est apparu qu'une solution ne pouvait être trouvée et que le délai demandé par la Commission pour déposer des propositions de compromis a été refusé.

Dès le début de l'année 1958, Jean Rey représente la Commission au comité Maudling. Les discussions y seront difficiles. Dans un premier temps, même si le collège consacre beaucoup de temps au projet de zone de libre-échange — a posteriori, Jean Rey le regrettera et s'en excusera auprès de ses collègues —, il doit insister auprès de ceux-ci et du président pour disposer d'une ligne de conduite et pouvoir donner des directives à ses fonctionnaires. Il y a des différences de vues significatives entre les Six, mais en évitant des débats de doctrine pour se concentrer sur des solutions de fait, la Commission, probablement à l'initiative de Rey, dépose de nombreux mémorandums. Ouvert au débat, le commissaire belge est aussi très rapidement convaincu que la Commission doit jouer son rôle de gardienne des traités et qu'il faut construire sur cette base, qu'elle doit veiller à ce que d'autres institutions ne la gênent pas dans ses missions et que, décidément, certaines conditions britanniques sont inacceptables d'un point de vue économique (2).

L'ancien ministre des affaires économiques se montre rapidement intéressé par le volet commercial de son «portefeuille» et constitue rapidement son «unité de choc» (3) pour mener une

### L'art de convaincre

*«Le président Rey habitait dans un appartement situé au bout de la rue de la Loi, à la lisière du parc du Cinquenaire, donc tout proche de son bureau Joyeuse-Entrée.*

*Un de ses collègues m'a raconté que lorsqu'il était décidé à faire prendre, par la Commission, une décision difficile mais qu'il estimait juste et qu'il ressentait des réticences de la part de ses collègues, il lui arrivait d'interrompre la séance pendant une heure, par exemple de 19 à 20 heures, ce qui lui permettait de faire un saut chez lui pour se rafraîchir.*

*Lorsqu'il revenait en séance, il était nécessairement plus frais et dispos que ses collègues qui n'avaient pas le privilège d'habiter à côté de leur bureau. Il semble que plus d'une fois cela l'ait fortement aidé à convaincre ses collègues du bien-fondé de ses raisonnements.»*

Témoignage de Jean-Claude Eeckhout, 31 octobre 2005.

triple négociation dans le cadre du GATT. Négociation avec les autres directions générales, tout d'abord. C'est la plus facile même si parfois des différends se font jour entre la direction générale de l'agriculture et lui. Avec les États membres, ensuite. C'est la plus fastidieuse. Avec les pays tiers, enfin. C'est la plus dure car parmi les interlocuteurs figurent certes des «gentlemen» mais aussi de véritables «gangsters». Jean Rey, attentif, descend lui-même dans l'arène quand cela se révèle nécessaire afin d'épauler ses collaborateurs dans lesquels il place toute sa confiance. Fin négociateur, il peut faire basculer dans un sens favorable une situation délicate. C'est paradoxalement au cœur de la période de crise avec la France que, la Communauté parlant d'une seule voix à travers Jean Rey, ce dernier gagne son futur mandat de président de la Commission unique, le succès du Kennedy Round (4) étant

(1) AULB, 126 PP, lettre de Jean Rey à un destinataire non précisé (probablement Joseph Van der Meulen, représentant permanent belge auprès des Communautés européennes), 13 septembre 1965.

(2) Intervention de Jean Rey au Parlement européen, 25 juin 1958.

(3) Entretien avec Paul Luyten, 21 octobre 2004.

(4) Voir le chapitre 17, p. 368-371.



De retour de Genève où les négociations du Kennedy Round viennent de se clôturer avec succès, Jean Rey est accueilli par la presse dès son arrivée à l'aéroport de Bruxelles. (16 mai 1967)

largement commenté à l'époque. Son travail et celui de ses collaborateurs ont en effet impressionné l'opinion et les membres du Conseil.

### Une présidence trop courte...

Walter Hallstein ayant renoncé à la solution de compromis esquissée par les gouvernements français et allemand visant à proroger son mandat jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1968, le nom de Rey est très rapidement cité. Il bénéficie, comme nous l'avons vu, d'une image très favorable dans l'opinion. Jean Monnet écrit directement à Brandt, qui est déjà presque convaincu, pour appuyer ce choix: «Je pense que le meilleur candidat possible est celui dont vous m'avez parlé il y a quelque

temps, M. Rey» <sup>(1)</sup>. C'est aussi le choix, en période de crise, d'une certaine continuité. Sicco Mansholt, en tant que vice-président, peut aussi prétendre à ce poste. Mais le gouvernement français craint probablement les positions politiques parfois extrêmes du membre néerlandais de la Commission. Surtout, il considère vraisemblablement qu'il est primordial que Mansholt demeure à l'agriculture pour conduire une politique favorable aux intérêts français <sup>(2)</sup>. Au contraire, Jean Rey est perçu — du moins a posteriori — par Couve de Murville comme «très proche de notre pays, avec lequel la coopération était facile et agréable quelles que fussent les nostalgies qu'il pouvait garder des rêves de la supranationalité et la mélancolie que lui causaient certaines de nos prises de position, par exemple au sujet de la candidature britannique» <sup>(3)</sup>.

L'héritage de la Commission Hallstein contient deux cadeaux empoisonnés: la question de l'élargissement et la mise en œuvre de la fusion des exécutifs et de leurs administrations respectives.

Le traité de 1965 avait été quelque peu gelé et c'est Jean Rey qui est, dès sa nomination, chargé de sa mise en œuvre, tant en ce qui concerne la répartition des portefeuilles de la nouvelle Commission unique que la fusion des administrations. C'est un dossier délicat car il touche aux hommes. Heureusement, il bénéficie de l'aide plus que précieuse du secrétaire exécutif de la Commission CEE, Émile Noël. Depuis près de deux ans, ce dernier a préparé en petit comité, avec l'aide des secrétaires généraux des deux autres exécutifs, la réorganisation de l'administration et aussi, en partie, celle du collège de la Commission. Noël et Rey ont appris à se connaître. Ils se font confiance. Très rapidement, ils reprennent, en tandem, le pilotage de la Commission à unifier. Émile Noël est nommé secré-

<sup>(1)</sup> «I think that the best possible candidate is the one you mentioned to me some times ago and that is M. Rey», dans FJME, AMK 112/112, lettre de Jean Monnet à Willy Brandt, 12 mai 1967.

<sup>(2)</sup> Entretien collectif du 19 octobre 2004.

<sup>(3)</sup> Couve de Murville, M., *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, Paris, 1971, p. 306-307.

taire général de la nouvelle Commission, continuant de s'asseoir à la même table que les membres du collègue.

La nouvelle Commission est plus large, plus variée. Il faut faire ou refaire connaissance. Ayant précédemment subi les conséquences d'une présidence assez autoritaire, Jean Rey essaie de jouer le jeu de la collégialité, au détriment parfois de sa propre mainmise sur les dossiers traités au niveau du collègue. Rapidement, il doit également défendre officiellement, dans des registres opposés, Raymond Barre, attaqué par la presse britannique — celle-ci le présentant comme un commissaire recevant ses instructions du général de Gaulle — ou, un peu plus tard, Sicco Mansholt, dont les propos ne plaisent pas — c'est le moins que l'on puisse dire — à Michel Debré, nouveau ministre français des affaires étrangères.

S'appuyant sur son expérience des négociations du Kennedy Round, le président exprime d'entrée de jeu à ses collègues, mais aussi aux parlementaires européens, sa volonté de dialogue avec les États membres: «Notre Commission est profondément convaincue que, sans rien abandonner de nos responsabilités, de nos pouvoirs et de notre autorité, nous devons organiser une coopération plus personnelle et plus constante avec les gouvernements des États membres, pas seulement avec le Conseil — cela va de soi — avec lequel nous nous réunissons régulièrement, mais je le répète avec les gouvernements des États membres»<sup>(1)</sup>. Pour initier cette politique, il effectue un tour des capitales européennes à l'automne 1967.

À l'aube de son mandat, dans sa première conférence de presse, Jean Rey réaffirme le rôle politique de la Commission qui, selon lui, est double: il est économique mais aussi politique. La Commission ne deviendra pas un simple organe de gestion économique. Au vu du profil de ses

collègues, elle a même un véritable «tempérament politique»<sup>(2)</sup>.

À l'occasion de la déclaration politique liée à la présentation de l'ensemble de la Commission au Parlement européen, il prône notamment un nouvel élan en matière de progrès social dans la Communauté mais surtout informe son auditoire des opportunités nouvelles, «qu'il faut saisir aussitôt», nées de la fusion des Communautés. Il s'agit du développement de la politique industrielle, de l'élaboration d'une politique commune de l'énergie jusqu'ici entravée par le fractionnement des exécutifs — «De combien de vœux ne l'avons-nous pas appelée, nous tous» —, de la mise en place d'une politique européenne de la recherche — «le moment est venu, non plus seulement de déplorer le retard de l'Europe dans ce domaine, mais d'y chercher des remèdes concrets» — et des impulsions à donner à la politique régionale<sup>(3)</sup>. Jean Rey charge en conséquence certains de ses collègues de la «responsabilité de l'action dynamique dans ces secteurs ou nouveaux ou renforcés» et constitue de nouvelles unités administratives, directions générales plus exactement, pour se consacrer de façon plus exclusive à ces nouvelles tâches.

Dans la répartition des attributions, le président désire se concentrer exclusivement sur la politique générale; il conserve toutefois la responsabilité du service juridique, organe horizontal essentiel au bon fonctionnement de la Commission, responsabilité qu'il assurait depuis 1958.

La question de l'élargissement paralyse partiellement la Commission dans la mesure où elle est invitée à remettre des avis circonstanciés, parfois dans l'urgence, concernant l'adhésion, alors même que la position des États membres et en particulier du gouvernement français reste inchangée. Rey, toujours à la recherche d'une

<sup>(1)</sup> AULB, 126 PP, VI-36, Commission des CE, discours de Jean Rey devant le Parlement européen, Strasbourg, le 20 septembre 1967, p. 14.

<sup>(2)</sup> Commission CE, conférence de presse de Jean Rey, Bruxelles, 13 juillet 1967, p. 11.

<sup>(3)</sup> AULB, 126 PP, VI-36, Commission CE, discours de Jean Rey devant le Parlement européen, Strasbourg, le 20 septembre 1967, p. 11.

formule de consensus dans un cadre communautaire, est impuissant face à cette situation qui mine l'ambiance et la confiance entre les partenaires. Selon lui, la Commission doit jouer un rôle d'«animateur» de la Communauté. Quand la situation se révèle préoccupante, il est de son devoir de faire des propositions tenant compte de la position — souvent divergente — des États membres. Dès lors, il reste prudent dans ses déclarations. Il ne prend pas de risque. Dans certains cas, il désapprouve les commentaires de son collègue Sicco Mansholt sur la politique intérieure française ou sur la possibilité d'une Europe sans la France. Mais, dans les faits, la Commission ne peut rien face au second veto de Paris.

Au contraire de son prédécesseur, Rey souhaite, comme il le disait déjà auparavant, que la Commission puisse jouer un rôle de «guide de l'opinion européenne» et il s'efforce durant son mandat de renforcer l'information européenne en appuyant les initiatives de la direction générale chargée de celle-ci mais aussi en prenant des initiatives plus générales au niveau du collège. La Commission publie en 1969 — c'est une nouveauté — un programme d'action pluriannuel dans lequel von der Groeben imagine initialement pouvoir étudier les problèmes d'une Constitution européenne naissante. Elle élabore plusieurs mémorandums publics et envisage l'organisation de colloques ouverts à ce qu'on appellerait aujourd'hui la société civile. «Normalement, pour Jean Rey, une opinion publique éclairée doit choisir dans le sens de l'intégration. Encore faut-il l'éclairer et je pense que c'est là une des tâches essentielles de nos prochains colloques» (1). Au départ, les commissaires, dans l'esprit de Rey, sont directement impliqués, à travers leurs chefs de cabinet, dans l'organisation des colloques. En 1968, c'est symptomatique, il confie à son fidèle chef de cabinet, Raymond Rifflet, la présidence du groupe chargé de la préparation du colloque «Jeunesse» (2) qui se déroulera

### «Entreprendre la construction d'un continent réconcilié et uni»

*Jean Rey prépare lui-même ses discours, éventuellement sur la base de notes produites par ses collaborateurs. Il se contente généralement d'une structure reprenant l'ensemble des points à aborder en y accolant des termes, mots clés, lui permettant de se souvenir de son itinéraire de réflexion.*

«Que l'Europe serait belle si elle était unie, si notre vieux continent ravagé à travers les siècles par tant de conflits et ayant allumé lui-même sur son sol, par le choc des nationalismes européens, les deux dernières guerres mondiales, était capable de surmonter ses divisions du passé, les nationalismes d'hier, et de construire une société tournée vers la liberté humaine, la réconciliation des peuples et le progrès social! "Fais-nous ton Dieu plus grand si tu veux qu'on l'adore" disait Voltaire à un chrétien de son temps. C'est à nous d'entreprendre la construction d'un continent réconcilié et uni pour lequel un jeune d'aujourd'hui pense qu'il vaille la peine de travailler et de s'engager.

C'était cela l'idéal qui animait, il y a bientôt vingt ans, les créateurs des Communautés européennes. C'est encore le nôtre aujourd'hui. Nos États membres l'auraient-ils oublié? Ne voient-ils pas que l'entreprise d'unification de notre vieux continent si déchiré est la plus grande œuvre politique qu'ils aient accomplie depuis la Deuxième Guerre mondiale, celle qui leur vaut le respect du monde et à laquelle ils devraient consacrer par priorité leur intelligence et leurs efforts!» (3).

Extrait d'un discours de Jean Rey devant le Parlement européen, Strasbourg, le 15 mai 1968.

(1) AULB, 126 PP, VI-37, note de Raymond Rifflet à Jean Rey, 9 septembre 1968, p. 5.

(2) AULB, 126 PP, VII-39, lettre de Jean Rey à Marcel Hichter, directeur général de la jeunesse et des loisirs (Bruxelles), 18 juillet 1968.

(3) AULB, 126 PP, VII-38, Commission CE, discours de Jean Rey devant le Parlement européen, Strasbourg, 15 mai 1968, p. 13.



Jean Rey, lors d'une conférence de presse, entouré du porte-parole, Bino Olivi, et du porte-parole adjoint, Paul Collowald, ainsi que de son chef de cabinet, Raymond Rifflet, et de son chef de cabinet adjoint, Alex Hoven.  
*De gauche à droite: Raymond Rifflet, Bino Olivi, Jean Rey, Paul Collowald et Alex Hoven.*  
 (26 juin 1970)

à la veille de son départ, en 1970. Deux autres colloques étaient initialement prévus, l'un réunissant les partenaires sociaux et l'autre les milieux agricoles.

Comme d'autres, Jean Rey admet que la Communauté est en crise en 1968 mais il n'en demeure pas moins optimiste. Il «vit dans un climat qui ne le dépayse pas lorsque les choses ne vont pas bien». Il continue inlassablement, de même que la Commission dans son ensemble, à travailler pour améliorer la situation et à engranger des signes permettant d'espérer. La Communauté n'est pas paralysée, il le répète à plusieurs reprises: il y a eu, par exemple, l'achèvement de l'union douanière, la mise en route des principales orga-

nisations de marchés agricoles, l'adoption de règlements douaniers et de politique commerciale. De plus, la Commission travaille à l'élaboration des grands programmes de réforme des structures agricoles, des politiques monétaire, technologique, régionale et de l'énergie. Son optimisme n'est toutefois pas démesuré, comme en atteste son discours d'Aix de mai 1969: «Aucune difficulté ne nous a été épargnée, ni les complications de la fusion de trois administrations différentes, qu'il a fallu rassembler dans un corps homogène, ni celles de préserver le dynamisme réalisateur d'un organisme devenu numériquement et techniquement plus lourd et où la complexité des problèmes de même que la masse des réunions et des papiers n'ont cessé de grandir. Ni

enfin et surtout les graves désaccords politiques qui ont surgi entre les gouvernements de nos États membres, désaccords non encore aplanis aujourd'hui et qui ont considérablement compliqué notre tâche, pesé sur le rythme de progression de la Communauté et alourdi l'atmosphère en Europe» (1).

Quelques mois plus tôt, en février 1969, il précise au président Nixon — sans que ce soit une surprise pour personne — que «l'origine de nos difficultés résidait dans le caractère du président de la République française, qui est un grand personnage mais un homme autoritaire et qui n'a jamais été habitué à mettre en commun sa politique étrangère, en sorte que ses cinq partenaires avaient beaucoup de peine à être convenablement écoutés par lui» (2).

Avec la démission du général de Gaulle, le 28 avril 1969, une nouvelle phase de la construction européenne débute. La France ne fera plus d'obstruction systématique et acceptera le principe d'un élargissement au Royaume-Uni. La Commission peut, dès lors, se remettre au travail. Elle élabore en conséquence un nouvel avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège. Rey y défend en vain l'insertion d'un chapitre institutionnel musclé, rédigé par Rifflet. L'idée d'un approfondissement, d'une réforme institutionnelle permettant à la Communauté de se donner les moyens nécessaires à son élargissement y est prônée, «la force et le développement de la Communauté [étant] un des facteurs de son élargissement» (3). Mais tout le collègue ne partage pas dans son ensemble cet avis et, très rapidement, «une offensive en règle s'est dessinée, diplomatiquement du côté de M. Deniau, beaucoup

plus brutalement du côté de M. Barre» (4). En réunion des chefs de cabinet, «M. Rifflet a été pratiquement le seul à porter la réplique aux contradicteurs français». Le président n'est pas soutenu et il attaque parfois ses collègues de front sans s'être au préalable, en coulisse, assuré une majorité. Est-ce une forme de naïveté? Il croit en la raison, en l'intelligence. C'est très certainement une de ses faiblesses, l'une des seules, mais celle-ci contribue aussi à sa noblesse.

Sur le plan institutionnel, Jean Rey considère également comme essentiel, vu le danger de négociations bilatérales divergentes, de conduire la négociation en s'inspirant de la manière dont l'avait été celle du Kennedy Round. En d'autres termes, la Commission reçoit «mandat de négocier au nom de la Communauté, en informant de façon constante le Conseil et en se conformant aussi aux directives que celui-ci lui donnerait. [...]». Dans les faits, deux ans plus tard, la Commission, qu'il aura déjà quittée, sera beaucoup plus associée aux travaux qu'en 1963 mais ne bénéficiera pas à proprement parler d'un mandat.

Malgré la persistance de nombreuses frilosités institutionnelles, le président Pompidou prend l'initiative d'une conférence au sommet. Celle-ci a lieu à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. Une différence significative par rapport aux années antérieures: la Commission est présente. Elle est associée partiellement à la conférence et à sa préparation, et représentée par son président, accompagné des vice-présidents et de quelques hauts fonctionnaires. Le gouvernement français, qui envisage initialement une présence symbolique ou tout au plus marginale de l'exécutif européen, fait une concession. C'est très certainement dû à l'insistance de Jean Rey qui, par ailleurs, rédige lui-même le projet d'aide-mémoire de la Commission pour le sommet.

Au lendemain de la conférence, l'optimisme légendaire du président s'estompe. Il apparaît, dans

(1) AULB, 126 PP, VII-40, discours prononcé par Jean Rey, président de la Commission des Communautés européennes, lors de la remise du prix Charlemagne (attribué à la Commission en tant que collègue) le 15 mai 1969, 15 mai 1969, p. 3.

(2) AULB, 126 PP, résumé de l'entretien avec le président Nixon, 24 février 1969, p. 1.

(3) AULB, 126 PP, VII-41, *La relance européenne: une volonté politique*, entretien avec Jean Rey, président de la Commission CE, par Claude Delmas, p. 7-8.

(4) AULB, 126 PP, VI-40, note de Raymond Rifflet à Jean Rey, 19 septembre 1969, p. 1.

un premier temps, comme déçu: «On n'a fait aucun progrès en ce qui concerne l'Europe politique [...], «on n'a pas non plus parlé du renforcement des institutions». Or c'est cela qui l'intéresse car il est un véritable fédéraliste européen même s'il l'avoue peu. Pourtant, malgré sa déception, il se rallie ensuite aux propos élogieux de la majorité des commentateurs à propos de «la relance de La Haye».

En 1970, Rey est aisément reconduit dans ses fonctions mais pour une année seulement. Le gouvernement français est favorable à son renouvellement, comme lui précise à l'époque l'un de ses amis. Mais celui-ci souligne dans le même courrier que la République est favorable à une réduction du nombre des commissaires en 1971 et à une rotation de la présidence à cette occasion.

C'est pourtant avec surprise et amertume qu'il apprend un an plus tard que le gouvernement belge nomme Albert Coppé comme unique membre belge de la nouvelle Commission. Il a eu connaissance de l'échec programmé de la tactique du gouvernement belge visant à maintenir une Commission à quatorze membres — Jean Monnet ayant, par le biais de son Comité, pesé en faveur de la réduction — et considère comme probable que le gouvernement italien trouve finalement une personnalité susceptible de présider la Commission. Il est toutefois intimement convaincu qu'il demeurera le membre belge. En mai de cette même année, Pierre Harmel lui a en effet confié «qu'il devait être le candidat numéro un du gouvernement», ajoutant «qu'à son avis les problèmes de politique intérieure ne doivent pas jouer de rôle quant à la désignation du commissaire européen, pas plus que les problèmes régionaux; à son avis, le seul problème important est de savoir quel est le meilleur»<sup>(1)</sup>. C'était pourtant sans compter sur la volonté, la ténacité d'Albert Coppé, second membre belge issu de la CECA, de rester à la Commission et sur l'influence de celui-ci sur l'aile flamande du parti social-chrétien belge. «Quant aux

### Étienne Davignon décerne un bon bulletin à Jean Rey

*«On éprouve toujours une certaine fierté à voir les personnes que l'on admire et que l'on respecte s'acquitter brillamment des tâches qui leur sont confiées. J'ai donc été comblé en vous voyant agir: farouchement résolu à ne jamais laisser amoindrir les droits, le pouvoir et le prestige de la Commission dont M. Harmel rappelait hier soir les caractéristiques fondamentales, indigné lorsqu'on doutait de l'avenir de la Communauté; et l'on pouvait cependant craindre le pire aux jours les plus sombres pendant la dernière présidence de M. Couve de Murville, ou lorsque M. Debré s'exaltait une fois de plus, confiant qu'à un moment même les gouvernements seraient inéluctablement acculés à reconnaître que leur avenir ne pouvait être tracé que dans la voie communautaire, habile, persévérant et persuasif lorsqu'il fallait cajoler certaines délégations pour "débloquer" un problème et forcer le compromis, conservant, à travers tout, un sens des proportions qui vous permettait de sourire dans les jours tristes et de ne pas triompher dans les jours fastes, gardant un imperturbable sens de l'humour, dont hier encore vous nous avez régautés.*

*Toutes ces qualités, mises au service d'une grande cause, ont servi à remettre la Communauté sur le bon chemin. En grande partie grâce à votre foi, la Communauté, sans rien avoir perdu de son originalité, sans avoir transigé sur l'essentiel est repartie vers l'avenir généreux qui est le sien»<sup>(2)</sup>.*

Extrait d'une lettre d'Étienne Davignon à Jean Rey, 30 juin 1970.

causes de mon départ [...], elles sont naturellement le résultat de considérations de politique intérieure belge»<sup>(3)</sup>, constate Jean Rey. Malgré toutes ses qualités, il ne porte tout simplement pas la bonne étiquette. Il est libéral et une coalition chrétienne et socialiste est au pouvoir en Belgique. «J' imagine [...], lui écrira Étienne Davignon, «ce que

(1) AULB, 126 PP, note de Jean Rey relative à la présidence de la Commission. Entretien avec Pierre Harmel, Strasbourg, 14 mai 1970, p. 3.

(2) AULB, 126 PP, VII-48, lettre d'Étienne Davignon à Jean Rey, 30 juin 1970.

(3) AULB, 126 PP, lettre de Jean Rey au baron van den Bosch, ambassadeur de Belgique à Londres, 20 janvier 1971.



## Jean Rey quitte la Commission

*«Vous nous avez tous aidés à ne perdre jamais l'espoir et à suivre votre exemple de lucidité, de courage et de force.»*

(Lettre de Fausta Deshormes à Jean Rey, 30 juillet 1970.)

*«Jusqu'au bout vous aurez affirmé l'espoir, défendu les institutions et aimé vos compagnons.»*

(Lettre de Michel Gaudet à Jean Rey, 2 juillet 1970.)

*«Je vous assure que pour quelqu'un qui a engagé, comme c'est mon cas, une large part de sa vie sur l'idéal européen, il est très précieux de voir et de sentir à la tête de la Commission un homme aussi imprégné de cet idéal que vous l'êtes.»*

(Lettre de Michel Albert à Jean Rey, 28 juillet 1970.)

doit ressentir le capitaine qui après avoir traversé les bourrasques quitte son navire alors qu'il allait entrer dans le port en fête. Ce sera une de mes grandes tristesses d'avoir vu notre diplomatie échouer dans ce double objectif qu'elle s'était tracé: voir se prolonger votre présidence et vous confier la négociation d'adhésion»<sup>(1)</sup>.

## D'autres chemins pour un même idéal européen

Comme d'autres, au terme de son mandat non renouvelé, Jean Rey répond aux sirènes du secteur privé. Commissaire chez Philips Electrical, président du conseil d'administration de la Société

financière de transports et d'entreprises industrielles (Sofina) et des Papeteries de Belgique, il assume aussi beaucoup d'autres fonctions: de la présidence du conseil d'administration du Collège d'Europe qu'il occupe depuis 1964 à celle de la Société d'études et d'expansion à Liège, par exemple.

Mais, en homme d'action, il sort de sa réserve dès qu'il constate que le projet européen stagne: «Disons-le crûment: la Communauté donne l'impression de n'être pas gouvernée. Il est urgent qu'elle le soit. N'est-ce pas le rôle d'un ancien président de la Commission de pousser ce cri d'alarme?»<sup>(2)</sup>. En 1971, il invite les anciens commissaires et présidents des Communautés à se réunir pour débattre des problèmes d'actualité et à écrire — pour ceux qui l'accepteront, une minorité — un manifeste pourfendant l'immobilisme des Communautés, tout en ménageant la Commission autant que possible.

Nommé président du Mouvement européen en 1974, il ranime quelque peu celui-ci et s'investit dans l'organisation du congrès de l'Europe au début de l'année 1976, qui réunit l'ensemble des personnalités européennes de l'époque et aboutit à la ratification, à une grande majorité, d'une résolution marquée de son empreinte.

Ayant toujours ardemment défendu l'élection du Parlement européen au suffrage universel, il est, fort de son expérience et de sa ferveur européenne, élu en 1979 au sein de cette prestigieuse assemblée avec plus de 40 000 voix de préférence. Conscient de ses limites, il s'efface un an plus tard — il a 78 ans — non sans avoir marqué de son influence la Commission politique du Parlement.

## L'homme, sa foi et ses fidélités

Minoritaire sur l'échiquier politique belge, longtemps minoritaire au sein de son propre parti,

(1) AULB, 126 PP, VII-48, lettre d'Étienne Davignon à Jean Rey, 30 juin 1970.

(2) AULB, 126 PP, VII-50, Rey, J., «La Communauté n'est pas gouvernée», *Vision*, décembre 1971, p. 18.

mais minoritaire aussi de par sa confession, Jean Rey apprend très tôt à être patient ou, plus exactement, persévérant, dans la mesure où ses parents lui donnent l'exemple d'une vie d'action, de combat mais aussi de tolérance et de lucidité.

Un petit texte écrit en captivité à la mémoire de ceux-ci, décédés, illustre l'influence déterminante qu'ils eurent sur sa pensée et son caractère, et la profondeur de sa foi.

Jean Rey croit à «la primauté de l'esprit», de la raison dans le développement des institutions. Pour lui, ce qui est «fondamental dans l'économie, c'est l'attitude des esprits, les éléments humains beaucoup plus que les éléments matériels» (1). Il a une vision spiritualiste du droit.

Perçu par ceux qui ne le connaissent point — du fait peut-être de sa sobriété vestimentaire ou de son manque de superbe — comme un protestant austère, sérieux, Jean Rey est, dans les faits, en comité restreint, un homme à l'humour acerbe, piquant. Mais tant intellectuellement que socialement, il préfère le fond à la forme à laquelle il n'attache pas — peut-être parfois pas assez — d'importance.

Cela explique le côté particulièrement humain du président Jean Rey. Il est à l'écoute des gens et, à la Commission européenne, des membres du personnel. Il n'est pas intouchable comme Hallstein l'était précédemment, au contraire. Il reçoit par exemple, peu après sa nomination, les représentants du personnel et reste, durant son mandat, relativement disponible.

Les témoignages sont unanimes, le président Rey est très apprécié du haut en bas de la hiérarchie. C'est bien sûr particulièrement vrai pour ses proches collaborateurs, même s'il peut parfois se montrer directif, voire mordant, mais ceci sans aucune méchanceté: «Je n'en ai eu qu'un [patron] qui m'ait ainsi porté tant de considération, tant

## «Le thé du président Rey»

### Au ministère belge des affaires économiques en 1954

*«À dix-sept heures, le cabinet au complet, auquel se joint Jean Rey, prend le thé dans mon bureau et dans celui du chef de cabinet adjoint [...]. À ces réunions, quand il s'agit d'animer la conversation, le clan des Liégeois l'emporte: le ministre, toujours disert et racontant des anecdotes, et son conseiller Pierre Lucion, célibataire et cultivé, qui fut son chef de cabinet à la reconstruction en 1949-1950.»*

Van Offelen, J., *La ronde du pouvoir. Mémoires politiques*, Didier Hatier, Bruxelles, 1987, p. 149.

### À la Commission

*«Jean Rey avait l'habitude d'interrompre la vie de son cabinet pendant un quart d'heure durant l'après-midi. Il y retrouvait ses collaborateurs et parfois l'un ou l'autre fonctionnaire non membre de son cabinet.*

*La fois où ce privilège m'échut, je dois avouer ma perplexité. Lorsqu'une dizaine de minutes avant le fameux thé, la secrétaire du président me téléphona pour me dire que celui-ci souhaitait me voir, je me demandai avec inquiétude quelle grave erreur j'avais pu commettre. Arrivé chez le président, celui-ci me déclara: "J'ai entendu hier au déjeuner où vous représentiez M. Coppé que vous aimiez le sorbet; étant donné que le sorbet qui restait en cuisine nous a été apporté avec le thé, j'ai pensé que cela vous ferait plaisir d'être des nôtres." À mon départ, il me déclara que bien entendu je pouvais me joindre au thé lorsque je le souhaitais. Jamais je n'oublierai cette délicate attention digne du président Rey.»*

Témoignage de Jean-Claude Eeckhout, 31 octobre 2005.

d'intérêt, tolérant mes travers, tout en m'en faisant reproche permanent!» (2).

(1) «Le Marché commun sera-t-il source de dynamisme économique?», exposé de Jean Rey à la Société royale d'économie politique de Belgique, 20 mars 1959.

(2) Planchar, R., «Quelques souvenirs autour de Jean Rey», dans Balace, F., Declercq, W., et Planchar, R., op. cit., p. 51.

Très apprécié de ses collaborateurs, Jean Rey leur est aussi fidèle. À la Commission, il s'adjoint une partie de son cabinet des affaires économiques, où il avait déjà repris ceux du ministère de la reconstruction. C'est le cas de Pierre Lucion, le doyen des chefs de cabinet, Liégeois bien évidemment, d'Alex Hoven, son chef de cabinet adjoint ou de M<sup>lle</sup> Leveugle, sa fidèle secrétaire. Tous se réunissent chaque jour à l'heure du thé, en compagnie du président, pour faire une pause dans le travail et bavarder. C'est une habitude, Rey l'a inaugurée quand il était ministre dans son pays <sup>(1)</sup>.

Son cabinet est plus un espace de réflexion, un réservoir d'idées qu'une cellule de gestion et de stratégie individuelle et/ou institutionnelle. C'est le cas avec Pierre Lucion, cela le sera encore plus avec Raymond Rifflet. D'où aussi l'influence grandissante d'Émile Noël, avec lequel Rey s'entend bien, sur l'institution et ses coulisses.

En 1967, Rifflet succède à Lucion. Pour Rey, c'est probablement tout autant un choix politique — il opte, vu la majorité politique en Belgique, pour un chef de cabinet socialiste — qu'un choix pour une personne qui partage ses idéaux et ses convictions.

Durant sa longue carrière à la Commission, Rey bénéficie aussi de ses contacts privilégiés avec le représentant permanent belge auprès des Communautés, Joseph Van der Meulen. Ils se font confiance et s'échangent, outre des idées, de nombreux documents confidentiels. Mais les amitiés et fidélités de Jean Rey restent, semble-t-il, majoritairement liégeoises.

Chaque semaine, il retourne chez lui, à Liège ou plus exactement à Tilff. Il y retrouve sa deuxième femme, Suzanne Ledent, veuve d'un ami proche fusillé à Liège par les Allemands en mai 1943, et ses enfants. Il assiste aussi régulièrement que possible — même quand il présidera la Commis-

### Note de Raymond Rifflet

«[...] À six comme à dix il ne nous est plus possible d'attendre une "force des choses" qui n'existe que dans l'imagination de paresseux ou de théologiens de l'histoire» <sup>(2)</sup>.

Note de Raymond Rifflet, chef de cabinet de Jean Rey, au président, datée du 25 septembre 1969.

sion — aux réunions de sa paroisse liégeoise. Il y tient l'orgue quand l'organiste est absent. Car Jean Rey est un musicien de qualité. Ayant appris à jouer du violon, il a finalement marqué sa préférence pour le piano. C'est un protestant pratiquant. Fidèle à ce protestantisme libéral du XIX<sup>e</sup> siècle qui a laissé son empreinte sur certaines élites belges, il est tolérant et partisan du débat d'idées qui concilie l'espérance en Dieu avec la libre-pensée. Une conviction considérée comme la condition du développement de l'intelligence <sup>(3)</sup>.

Le protestantisme de Jean Rey constitue aussi, à l'estime de certains témoins, un facteur de solidarité avec d'autres décideurs. De même, il est légitime de penser qu'en termes de solidarité son appartenance à la franc-maçonnerie joue un rôle. «D'obédience moins laïque» <sup>(4)</sup> que son chef de cabinet Raymond Rifflet, il a travaillé, en tant que jeune avocat, sous la houlette de Charles Magnette, pilier du Grand Orient de Belgique. En captivité, il fonde dans l'Oflag de Fishbeck une loge nommée «L'obstinée». Il demeure par la suite fidèle à sa conviction et à son engagement comme il le reste dans d'autres domaines car cet homme, «au cœur large et bon» <sup>(5)</sup>, quelque peu atypique, voit dans la fidélité aux choix arrêtés le gage de la réussite de demain. Comme il le déclare dans

<sup>(1)</sup> Entretiens avec Régine Leveugle, 1<sup>er</sup> octobre 2004, et avec Jean-Claude Eeckhout, 3 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> AULB, 126 PP, VII, note de Raymond Rifflet à Jean Rey, 25 septembre 1969, p. 1.

<sup>(3)</sup> Fenaux, R., *Jean Rey, enfant et artisan de l'Europe*, Labor, Bruxelles, 1972, p. 18.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

<sup>(5)</sup> *Courrier du personnel*, n° 123, 17 juillet 1970, p. 25.

un entretien accordé en 1969 à un journaliste français: «Je suis sans doute mieux protégé contre le pessimisme, le découragement justement parce que je n'ai jamais pensé que les idées auxquelles je croyais étaient en péril parce qu'elles rencontraient des obstacles. Ce passé de minoritaire m'a

au contraire accoutumé à lutter avec la conviction que l'avenir leur donnerait leur chance au-delà de l'immédiat» (1).

YVES CONRAD

---

(1) Jean Rey à Emmanuel de La Taille, 2 juin 1969, cité par Fenaux, R., op. cit., p. 226.

## Chapitre 6

# Le développement de la Commission unique (1967-1972)

L'instauration d'une Commission unique devait être un événement politique d'autant plus important pour l'intégration européenne qu'elle était censée annoncer la fusion des Communautés. Mais, comme on l'a vu, la crise de la chaise vide porte en germe un affaiblissement de la Commission <sup>(1)</sup> que les collèges successifs vont chercher à limiter. De plus, elle retarde l'entrée en vigueur du traité de fusion, initialement prévue pour janvier 1966. Ce n'est qu'à l'occasion du sommet des 29 et 30 mai 1967, qui célèbre avec un peu de retard le dixième anniversaire des traités de Rome, que les chefs d'État ou de gouvernement réunis dans la capitale italienne font connaître «leur intention de mettre en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967 le traité du 8 avril 1965 sur la fusion des institutions des trois Communautés» <sup>(2)</sup>.

La Commission unique entre donc en fonction quelques semaines après la deuxième candidature britannique présentée en mai par le gouvernement travailliste de Harold Wilson. Pendant cinq ans et demi, jusqu'à l'élargissement effectif de la Communauté de six à neuf, la question de

l'adhésion du Royaume-Uni et des autres pays candidats constitue un dossier essentiel pour la Commission. Le nouvel exécutif doit aussi préparer le passage de la période transitoire à la phase définitive de la CEE, en janvier 1970. Maintenant que la politique agricole commune est sur les rails et que l'union douanière est sur le point de se réaliser à la date anticipée du 1<sup>er</sup> juillet 1968, il cherche également à développer de nouvelles politiques communes et à mettre en œuvre de nouvelles règles budgétaires tenant compte de la fusion des budgets et de la création des ressources propres <sup>(3)</sup>. De plus, la Commission est confrontée à la nécessité qui paraît de plus en plus urgente d'aménager le système institutionnel afin d'améliorer le fonctionnement de la Communauté.

Le développement de la Commission unique doit être replacé dans le contexte international. Alors que la CECA est née à l'apogée de la guerre froide de l'époque stalinienne et que les deux Commissions créées par les traités de Rome entrent en fonction à la veille d'une recrudescence de la ten-

<sup>(1)</sup> Voir ci-dessus le chapitre 4.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK 112/4/8, communiqué de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement, 30 mai 1967.

<sup>(3)</sup> Sur ces questions, voir ci-après les chapitres sur l'élargissement et les différentes politiques.

sion Est-Ouest avec les crises de Berlin (1958-1961) et de Cuba (1961-1962), la Commission unique se met en route au moment où se consolide la détente, marquée notamment par les accords de limitation des armements entre les puissances (en particulier SALT I), par l'infléchissement de la diplomatie de certains États membres de la Communauté, à commencer par la République fédérale d'Allemagne qui inaugure avec Willy Brandt, ministre des affaires étrangères (1966-1969) puis chancelier (1969-1974), une audacieuse politique d'ouverture à l'Est, et par l'ébauche d'un dialogue entre les pays de l'Alliance atlantique, ceux du Pacte de Varsovie et les États européens neutres et non alignés, au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui aboutira en 1975 à la réunion au sommet de Helsinki.

### La Commission Rey: mise en place et grandes orientations politiques

Si la réflexion sur la composition de la première Commission unique commence dès 1966, elle ne progresse qu'à partir du moment où Walter Hallstein renonce à demander la prorogation de son mandat. Le choix du Belge Jean Rey <sup>(1)</sup>, qui faisait figure de favori dès le sommet de Rome, s'impose pour la présidence. Nommé pour deux ans, il sera renouvelé en juillet 1969 pour un an. Le collègue qu'il dirige donne l'impression d'être le résultat non d'une fusion, mais d'une «confluence» de deux organes dans un troisième <sup>(2)</sup>. Parmi ses quatorze membres, la nouvelle Commission en compte neuf venant des anciens exécutifs dont un seulement de la Commission Euratom, deux de la Haute Autorité de la CECA et six de la Commission CEE.

La Commission unique tient sa première réunion le 6 juillet 1967 et adopte les mesures indispensables à son fonctionnement (règlement intérieur provisoire, mesures pratiques d'organisation, etc.).

La première tâche délicate, la répartition des responsabilités, sera achevée le 20 juillet. Dans l'intervalle, la Commission prête serment devant la Cour de justice de Luxembourg, dans l'après-midi du 13 juillet. La prestation de serment, règle à la Haute Autorité et à la Commission Euratom, était inscrite dans le traité de fusion. Cependant, la nouvelle Commission procède à un vote — acquis à une voix de majorité, celle de son président — pour décider de reprendre cette tradition à son compte <sup>(3)</sup>.

Le même 13 juillet, dans la matinée, le président de la Commission présente son programme d'action à la presse, en attendant de le développer devant le Parlement européen le 20 septembre et d'aller en discuter avec les gouvernements des Six, lors de sa tournée des capitales à l'automne. Selon Jean Rey, il revient à la Commission unique d'organiser la fusion des administrations, déjà préparée depuis plus d'un an par les secrétaires généraux des trois exécutifs, et d'étudier les problèmes posés par la fusion des traités afin de faire des propositions aux gouvernements. En dépassant le socle des réalisations de la Commission Hallstein, il veut s'intéresser aux problèmes industriels et définir une politique de l'énergie, développer la recherche, mettre en place une politique régionale, parvenir à des progrès dans les domaines sociaux. Enfin, sur le plan politique, il considère que deux tâches essentielles attendent la Commission: la préparation de l'élargissement et le renforcement des institutions communautaires par la collaboration étroite et constante entre la Commission, le Conseil et les gouvernements des États membres <sup>(4)</sup>.

Un an plus tard, à l'occasion de la «date historique» de l'achèvement de l'union douanière, le 1<sup>er</sup> juillet 1968, la Commission précise ses objectifs et fixe un vaste programme pour les cinq années à venir, ce qui semble engager aussi la Commission suivante. Elle veut franchir de nouvelles étapes vers l'union économique par l'harmonisa-

<sup>(1)</sup> Voir ci-dessus la p. 121.

<sup>(2)</sup> *Europe*, 10 juillet 1967.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*.

<sup>(4)</sup> FJME, AMK C 33/5/153, conférence de presse de Jean Rey, 13 juillet 1967. Voir aussi *Europe*, 20 et 21 septembre 1967.

tion des politiques monétaires, fiscales et sociales, faire un pas en avant vers des institutions fédérales, rétablir le vote majoritaire au Conseil, mettre fin au droit de veto, doter la Commission de pouvoirs exécutifs, accélérer la démocratisation en dotant le Parlement européen de compétences budgétaires, faire «participer le peuple européen à la vie communautaire» par l'élection directe, faire participer aussi les forces économiques, sociales et intellectuelles en organisant pour commencer des colloques avec les partenaires sociaux, les organisations agricoles et les organisations de jeunesse <sup>(1)</sup>.

L'accent mis par la Commission sur les aspects institutionnels de la construction européenne témoigne sans doute de l'intérêt de son président pour ces questions, mais aussi des difficultés de la Communauté menacée d'immobilisme après le deuxième «veto» du général de Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni, en novembre 1967. La crise politique liée aux désaccords entre le gouvernement français et ses cinq partenaires se traduit, entre autres, par une aggravation des gripages du processus décisionnel apparus depuis 1965. L'été 1968 voit ainsi l'enlisement de la procédure de fusion des Communautés prévue par l'article 32 du traité de 1965 et présentée comme le prolongement logique et souhaité de la fusion des exécutifs, à la fois par le sommet de Rome, par des ministres des États membres (par exemple Willy Brandt), par le Parlement européen qui veut participer à l'élaboration du nouveau traité et par des membres de la Commission, à commencer par son président <sup>(2)</sup>. Cette fusion, qui devait se faire dans un délai de trois ans, était censée améliorer l'intégration communautaire et donner satisfaction à la France qui l'avait réclamée dès 1963. Jean Rey avait conscience, dès le début, que cette fusion ne serait pas facile à réaliser et qu'elle exigerait du temps. Mais il estime, dès sa première intervention devant la presse en juillet 1967, que la Commission pouvait commen-

cer à la préparer de sa propre initiative, sans attendre de mandat du Conseil, afin de faire des propositions aux gouvernements.

Pendant un an, la réflexion sur la fusion des Communautés se déroule parallèlement au sein du Parlement européen et de la Commission. Il s'agit, notamment, de choisir entre une simple harmonisation qui reviendrait sans doute à un alignement du traité CECA sur le traité CEE et la rédaction d'un nouveau traité qui exigerait une volonté politique de la part des États. Il convient aussi de définir la procédure d'élaboration du traité ainsi que le calendrier. Le 12 décembre 1967, la commission politique du Parlement européen confie au Belge Fernand Dehousse le soin de rédiger un rapport sur les difficultés soulevées par la fusion des traités. Ce dernier ne cache pas sa préférence pour un texte qui ne soit pas seulement une liste de modifications ou de compléments. Il soulève la question du vote à la majorité qui devrait être inscrit dans le nouveau traité, de même que des stipulations permettant d'éviter une nouvelle crise de la chaise vide ou d'en limiter les effets <sup>(3)</sup>. De son côté, la Commission fait préparer un rapport par son service juridique qui semble recommander une «fusion limitée» qui ne change rien à la substance des traités <sup>(4)</sup>. Puis elle élabore un «inventaire» des problèmes posés par la fusion qui concerne principalement les aspects économiques, mais évoque aussi la question de l'application du vote à la majorité et qui devait servir de base à un document à remettre au Conseil <sup>(5)</sup>. Mais, à la fin de juillet, comme le note le *Bulletin* de l'Agence Europe, «l'optimisme obstiné» de Jean Rey «n'a pas trouvé de confirmation» <sup>(6)</sup>. Le projet semble abandonné de fait, en raison sans doute à la fois de réticences internes venant des anciens services de l'Euratom et de la CECA <sup>(7)</sup> et de la crainte de n'arracher aux gou-

(1) BAC 3/1978 44, déclaration de la Commission des Communautés européennes, 1<sup>er</sup> juillet 1968.

(2) CEAB 2 2658, projet pour le premier rapport général de la Commission unique, 30 novembre 1967.

(3) CEAB 2 2658, note de Fernand Dehousse, 19 décembre 1967; PV des réunions de la commission politique du Parlement européen, 8 et 15 février 1968; résolution du Parlement européen, 15 mai 1968.

(4) *Europe*, 2 février 1968.

(5) *Europe*, 22, 23, 24, 25 et 29 avril 1968.

(6) *Europe*, 29 juillet 1968.

(7) Jean-Claude Eeckhout, entretien collectif, 19 octobre 2004.

vernements qu'un traité médiocre, comportant uniquement des adaptations techniques sur la base du plus petit dénominateur commun <sup>(1)</sup>. Dans ces conditions, ne valait-il pas mieux chercher à développer la construction communautaire sans passer forcément par la fusion des traités?

Au sein de la Commission, le jugement sur la situation de la Communauté paraît encore plus pessimiste au début de l'année 1969. Pour Jean-François Deniau, la question des institutions est devenue la question la plus importante. Selon lui, le fonctionnement du Conseil et de la Commission s'est dégradé depuis cinq ans; le pouvoir semble appartenir aux représentants permanents, mais ils ne décident rien <sup>(2)</sup>. Pour le secrétaire général Émile Noël, la pratique institutionnelle devrait être améliorée. Au Conseil, le vote majoritaire devrait être adopté. Quant à la Commission, il estime qu'elle ne fonctionne pas bien en raison du nombre de ses membres et de la nécessité de soumettre toute décision ou proposition à l'ensemble du collègue <sup>(3)</sup>.

Les tensions internes à la Commission ne manquent pas. Elles sont parfois portées sur la place publique, par exemple à l'occasion de prises de positions antinomiques de deux commissaires sur le caractère supranational de la Communauté. Le 10 décembre 1968, le vice-président français Raymond Barre déclare — certes en son nom personnel — que la supranationalité est un faux débat, un conflit idéologique des années 50 maintenant dépassé. Selon lui, le problème des décisions majoritaires n'a pas l'importance «quasi théologique» qu'on lui attribue; l'application des traités de Rome montre que les États signataires ont gardé leur liberté d'action et qu'aucun État n'est prêt à accepter une Communauté supranationale. Le 10 janvier 1969, le commissaire italien Colonna di Paliano défend un point de vue personnel inverse. Pour lui, «la supranationalité n'est

pas un fétiche mais une méthode», celle de la Communauté qui ne peut fonctionner par la méthode interétatique. Ces discordances suscitent une question écrite de la part d'un membre du Parlement européen qui demande à la Commission de préciser son point de vue, notamment la conception de son rôle face au Conseil. Dans sa réponse, la Commission explique que chacun de ses membres jouit d'une large liberté d'expression, mais elle renvoie à sa déclaration du 1<sup>er</sup> juillet 1968 et rappelle que la Communauté n'est pas une simple organisation intergouvernementale de type classique <sup>(4)</sup>.

La question institutionnelle est de nouveau abordée par le président Rey, le 12 mars 1969, lorsqu'il présente le rapport général d'activité de l'année 1968 devant le Parlement européen. Le renforcement des institutions (renforcement des pouvoirs de gestion de la Commission, renforcement des pouvoirs du Parlement européen) est présenté comme un élément essentiel de celui de la Communauté. Pour Jean Rey, il n'est pas plus une alternative à l'élargissement qu'il ne le complique. Au contraire, il est une condition nécessaire pour éviter que la Communauté ne soit affaiblie par l'arrivée de nouveaux États membres. Jean Rey amorce ainsi un débat sur la problématique élargissement-approfondissement qui va être au cœur des travaux du sommet de La Haye de décembre 1969.

### Le sommet de La Haye: un défi pour la Commission <sup>(5)</sup>

L'idée de réunir un sommet des chefs d'État ou de gouvernement, pour trouver une issue au blocage communautaire, est lancée par Georges Pompidou, quelques jours avant son élection à la présidence de la République où il succède au gé-

<sup>(1)</sup> *Europe*, 29 avril et 30 juillet 1968.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK C 33/1/276, note de Jacques Van Helmont sur une conversation avec Jean-François Deniau, 28 janvier 1969.

<sup>(3)</sup> FJME, AMK C 33/4/186 et 33/4/200, notes de Jacques Van Helmont après une conversation avec Émile Noël, 8 février et 2 juin 1969.

<sup>(4)</sup> BAC 3/1978 44, notes d'information, 7 février et 28 mars 1969.

<sup>(5)</sup> Sur le sommet de La Haye, voir: Bitsch, M.-Th., «Le sommet de La Haye — La mise en route de la relance de 1969», dans Loth, W. (ed.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963-1969*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 8, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2001, p. 539-565; *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 9, n° 2, 2003; *The Hague Summit of 1969* (numéro spécial, sous la direction de J. van der Harst).





À l'occasion du sommet de La Haye, des fonctionnaires de la Commission manifestent «que l'on peut être un fonctionnaire de l'Europe et y croire sincèrement et sans réserve». Sur l'affiche au centre, on distingue Konrad Adenauer. (*Courrier du personnel*, n° 96, 7 janvier 1970, p. 15) (2 décembre 1969)

néral de Gaulle, en juin 1969. Cette proposition est confirmée lors de la première conférence de presse du président français nouvellement élu et présentée officiellement au Conseil des Communautés, le 22 juillet, par le ministre des affaires étrangères, Maurice Schumann. L'objectif des autorités françaises est de sortir d'un certain isolement et de réamorcer la coopération entre les Six sur la base du triptyque «achèvement, approfondissement, élargissement». Les orientations indiquées par cette formule correspondent aux intérêts de la France, mais aussi, en partie, à certaines attentes de ses partenaires. Il s'agit de faire adopter un règlement financier avant de passer à la phase définitive du marché commun le 1<sup>er</sup> janvier 1970, de mettre en route de nouvelles politiques pour approfondir l'intégration et de préparer l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion du Royaume-Uni et des autres pays

candidats dont le principe est désormais admis par Paris.

Dans un premier temps, l'initiative française suscite scepticisme et méfiance auprès des gouvernements — surtout belge, néerlandais et italien — comme à la Commission ou au Parlement européen. Sur le fond, la France est soupçonnée de vouloir retarder l'élargissement en multipliant les préalables. De fait, l'«achèvement» (le règlement financier) ainsi que l'accord entre les Six sur les conditions d'admission constituent pour le gouvernement français des préliminaires incontournables, mais il accepte la perspective de mener parallèlement l'élargissement et l'approfondissement. Sur les modalités de la rencontre, les réserves sont encore plus fortes. Pour beaucoup d'Européens, la notion de sommet, qui rappelle le plan Fouchet, a une connotation «gaulliste» et

## Le sommet de La Haye, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 — Manifeste européen

*(Ce manifeste a été élaboré lors des assemblées-débats du 28 octobre et diffusé le 10 novembre 1969 pour recueillir les signatures des membres du personnel)*

«À la veille de la conférence au sommet qui se tiendra les 17 et 18 novembre 1969 <sup>(1)</sup> à La Haye, le personnel des institutions européennes communautaires, apportant ses convictions formées par des années d'engagement et de travail au service de l'Europe, publie le manifeste suivant:

### 1. Les objectifs de l'Europe

L'unité est indispensable aux peuples de l'Europe pour leur permettre d'accomplir leurs tâches mondiales.

Ceci est vrai pour que l'Europe — qui a donné l'exemple et l'espoir d'un nouveau type de relations entre les nations en créant la Communauté des Six — ait les moyens politiques de promouvoir dans le monde la paix entre les continents.

Ceci est vrai pour que l'Europe — qui est la première puissance commerciale du monde — ait les moyens politiques d'instaurer, avec les pays moins développés qui en feront eux-mêmes l'effort, une réelle politique de développement.

Ceci est vrai pour que l'Europe — où sont nées les grandes conceptions idéologiques et les grandes aventures techniques de notre temps — ait les moyens politiques d'offrir à ses peuples une ambition capable de donner un sens à leur travail, un champ d'action à leur esprit de recherche, un espoir à la volonté de fraternité transnationale de leur jeunesse.

En s'unissant pour accomplir ces tâches, l'Europe évitera la décadence politique qui tend à faire d'un continent naturellement favorisé, fortement peuplé et riche de culture, de science et

d'histoire, une province sans volonté dans un monde de géants.

### 2. Les difficultés de l'Europe

L'unité trop partielle réalisée jusqu'ici, pour précieuse qu'elle soit, a été davantage l'expression du besoin partagé d'éliminer des obstacles au développement de chacun que la manifestation d'une volonté commune de construire un monde en développement pour tous.

Cette absence de volonté commune apparaît, après la réussite du désarmement douanier, dans le fait que la politique agricole commune bute sur le caractère exclusivement national des politiques économiques et monétaires, que des politiques énergétique, industrielle ou de recherche scientifique communes ne parviennent pas à prendre corps pour remplacer la dépendance actuelle de l'Europe vis-à-vis des centres de décision qui lui sont largement extérieurs, que la politique sociale ne vise pas, au-delà même de la difficile harmonisation vers le haut des conditions de vie, à la réalisation commune des transformations répondant à la volonté croissante du monde du travail d'accéder à une responsabilité plus grande.

Cette absence de volonté commune apparaît aussi lorsque, au-delà de l'élimination des obstacles à la concurrence, il s'agit de prendre en commun — comme la CECA a pu le faire pour les mines et la sidérurgie — la charge de reconvertir vers de nouvelles activités les professions ou les régions qui ne sont plus compétitives, ou bien de réaliser en commun les infrastructures ou les installations de pointe qui excèdent les dimensions nationales.

<sup>(1)</sup> Le sommet initialement prévu pour la mi-novembre a été repoussé au début de décembre à la demande du gouvernement italien, en raison de la maladie de son ministre des affaires étrangères.

Cette absence de volonté commune apparaît encore dans un déséquilibre institutionnel croissant au sein de la Communauté qui, en réduisant l'influence du Parlement européen et le rôle de la Commission, aboutit à l'engorgement du Conseil, de même que dans une conception du travail où la pondération des intérêts immédiats défendus par les gouvernements les écarte de l'élaboration d'une politique commune à longue échéance.

Pour que la construction européenne ne s'enlise pas dans des procédures de plus en plus lourdes, une technicité de plus en plus étroite, une motivation politique de plus en plus faible, le sommet de La Haye doit, en même temps qu'une définition renouvelée des objectifs, amener un changement de méthode.

### 3. La marche en avant de l'Europe

L'unité de l'Europe, qui ne peut être l'œuvre d'une technocratie, ni le résultat d'une infinité de règlements, se fera de par la volonté exprimée de ses peuples.

L'expression de cette volonté suppose d'abord que les Européens soient considérés et puissent s'affirmer non comme des millions de consommateurs voués à l'apathie morale et au désengagement politique, mais comme autant de citoyens désireux de réunir leurs valeurs idéologiques et nationales en une société d'avenir apportant sa contribution au monde.

L'expression de cette volonté suppose aussi que la construction politique, économique et technique soit animée par les forces vives de l'éducation et de l'université, de l'information et de la création artistique, de l'imagination et de la réflexion dans la tâche historique de faire grandir une personnalité européenne une et différenciée, répondant au besoin de notre temps.

L'expression de cette volonté suppose enfin que le traité européen unique prévu réalise un véritable équilibre des pouvoirs: par le contrôle démocratique sanctionné des activités du Conseil et de la Commission; par la participation des citoyens, à travers leurs organisations notamment professionnelles et régionales, aux travaux qui les concernent au niveau européen; par l'autonomie, y compris budgétaire, de la Commission pour gérer les affaires dont elle est responsable; par la prise de décisions majoritaires du Conseil dans les domaines où la solidarité communautaire est devenue suffisante; par l'institution durable d'une fonction publique européenne, chargée de concevoir, d'élaborer et de proposer des solutions communes aux problèmes qui confrontent les États membres.

Ainsi doit être reprise une marche en avant de l'Europe, où les gouvernements, entraînés par la volonté exprimée des peuples et ayant libéré le Conseil des affaires de gestion, se consacreront à la tâche primordiale d'ouvrir de nouvelles étapes à la construction commune et de progresser vers une véritable politique européenne dans le monde.

---

C'est afin de contribuer à l'expression de cette volonté des peuples de l'Europe que, solidaires de tous les citoyens européens qui, chacun selon ses responsabilités, luttent pour l'unité, les fonctionnaires des institutions communautaires lancent le présent manifeste.»

ACUE, série *Négociations avec le Royaume-Uni*, n° 21, comité du personnel Bruxelles, *Informations*, n° 40, 6 novembre 1969.

fait redouter une tentative pour subordonner les institutions communautaires à un organe de type intergouvernemental. Ils gardent aussi le souvenir de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement à Rome en 1967, d'où rien de positif n'est sorti pour la construction communautaire.

Pour toutes ces raisons, le président de la Commission n'est pas favorable, au départ, à la tenue d'un sommet. Mais comme le principe en paraît adopté, dans la pratique, dès le Conseil du 22 juillet — même si la décision n'est pas vraiment prise —, Jean Rey tient immédiatement à préciser que la Commission veut participer à la conférence et être associée à sa préparation <sup>(1)</sup>. Dès la fin de juillet, il se rend à Paris pour rencontrer le ministre des affaires étrangères et plaider la cause de la Commission afin qu'elle ne soit pas tenue à l'écart du sommet comme en 1961 et 1967. Maurice Schumann ne prend pas alors de position très claire, mais le gouvernement français, très réticent, estime qu'il n'y a pas lieu de procéder autrement qu'au sommet de Rome <sup>(2)</sup>. Cependant, Georges Pompidou suggère assez vite d'inviter la Commission à une séance de travail technique, pour faire un exposé sur les problèmes communautaires, en donnant ainsi l'impression qu'elle est traitée avec égard, tout en la maintenant au second plan <sup>(3)</sup>. Dans la bataille qui s'engage autour de sa participation, Jean Rey obtient le soutien des gouvernements des autres États membres. Cependant, le gouvernement belge semble prêt à admettre que, si le sommet reste dans le domaine des options politiques générales, «il est normal que la Commission n'y assiste pas» <sup>(4)</sup>.

L'heure de vérité arrive avec la session du Conseil du 15 septembre qui doit se prononcer officiellement sur l'organisation du sommet. La décision

est prise par les ministres des affaires étrangères autour du «tapis blanc» et non autour du «tapis vert» [selon l'expression de Jean Rey qui proteste <sup>(5)</sup>], c'est-à-dire pendant le déjeuner, en l'absence de la Commission. Maurice Schumann obtient l'accord de ses collègues pour un sommet que tous déclarent vouloir préparer le mieux possible, afin de rapprocher les points de vue et de parvenir à des résultats positifs. Dans cette réunion, les ministres luxembourgeois et néerlandais se font les avocats de la participation de la Commission qui est acceptée par la France. Tout en rappelant que la Commission n'est ni un super-gouvernement, ni un septième gouvernement, Maurice Schumann propose qu'elle participe au sommet, le deuxième jour, à la séance du matin, qu'elle présente un rapport dans le cadre de ses compétences et que les gouvernements puissent lui poser des questions à cette occasion. Cette solution s'impose, après que le ministre allemand, Willy Brandt, a suggéré vainement que la Commission soit présente à l'ouverture du sommet <sup>(6)</sup>.

La Commission intervient au cours de la phase préparatoire par deux textes importants. Le 1<sup>er</sup> octobre, elle adopte un avis (favorable) sur l'élargissement qui lui a été demandé par le Conseil du 22 juillet et qui vient compléter son premier avis formulé en 1967. En présentant ce rapport au Conseil, le 17 octobre, Jean Rey souligne que, dans l'esprit de la Commission, il existe un lien politique entre l'élargissement et les mesures à prendre avant la fin de la période transitoire ou les décisions portant sur l'approfondissement. Selon lui, le renforcement de la Communauté ne peut être un préalable à l'adhésion des candidats; les deux processus doivent au contraire avancer de pair: «C'est en traitant parallèlement les problèmes en présence qu'on peut aboutir à des solutions» <sup>(7)</sup>. Jean Rey estime d'ailleurs que l'approfondissement aura malgré tout, de facto, la priorité, car il se fera en 1970-

<sup>(1)</sup> ACUE, PV du Conseil du 22 juillet 1969.

<sup>(2)</sup> AMAEF, 2724, note de la sous-direction «Europe occidentale», 28 août 1969.

<sup>(3)</sup> CHAN, GP, 5 AG 2, 1036, note de Gaucher, 18 juillet 1969, et note du président Pompidou sans date, mais probablement du début de septembre.

<sup>(4)</sup> AULB, 126 PP, VII 42-43, entretien de Pierre Harmel et Willy Brandt, 3 septembre 1969.

<sup>(5)</sup> ACUE, PV du Conseil du 17 octobre 1969.

<sup>(6)</sup> AULB, 126 PP, VII 42-43, note du 16 septembre 1969 (compte rendu du déjeuner du 15 septembre 1969).

<sup>(7)</sup> Voir ci-dessus la note 5.

1971, alors que l'élargissement ne pourra intervenir effectivement qu'après la négociation et la ratification des traités d'adhésion, sans doute au mieux à la fin de 1971.

En vue de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement, la Commission prépare aussi un aide-mémoire discuté au sein du collège, le 22 octobre. Plusieurs intervenants [Mansholt, Sassen, Coppé, Levi Sandri, Haferkamp et Colonna di Paliano qui a fait connaître son point de vue par écrit <sup>(1)</sup>] se prononcent en faveur du développement de la coopération monétaire, voire de la création d'une union économique et monétaire à l'échéance 1975, déjà longuement défendue dans une communication écrite de Hans von der Groeben du 16 octobre, tandis que Raymond Barre expose de manière précise quelles en seraient les implications en termes d'institutions économiques et de politiques communes ainsi que les mesures préparatoires indispensables. Un consensus existe au sein de la Commission pour demander un renforcement des institutions communautaires, alors que plusieurs commissaires redoutent que la conférence au sommet ne vienne empiéter sur leur rôle. Par contre, le collège semble partagé sur la question de la coopération en matière de défense et de politique étrangère, souhaitée notamment par von der Groeben et Levi Sandri. D'autres estiment au contraire qu'elle est prématurée (Raymond Barre) ou qu'il ne revient pas à la Commission d'en préconiser le développement (Sassen, Colonna di Paliano). D'autres questions encore sont évoquées, notamment la nécessité de trouver une solution aux difficultés de l'Euratom ou l'intérêt de mettre en œuvre des politiques industrielle, sociale, régionale <sup>(2)</sup>.

Mis au point dans les semaines suivantes, cet aide-mémoire daté du 18 novembre est transmis aux chefs d'État ou de gouvernement et rendu public dans les *Cahiers de la documentation européenne*. Dans ce texte, la Commission n'ex-

prime plus de réserve vis-à-vis de la tenue du sommet, mais souhaite qu'il permette de surmonter les «difficultés récentes» et de donner un «nouvel élan politique à la construction européenne». Elle expose sa propre vision sur le triptyque «achèvement, approfondissement, élargissement». Elle propose de compléter l'union douanière par la mise en place d'une union économique et monétaire, de fixer les actions nécessaires, dans les cinq prochaines années, dans le domaine industriel, technologique, social, régional. Elle demande de renforcer et de démocratiser les institutions, de faire progresser l'Europe dans la direction de l'union politique. Dans l'immédiat, des mesures lui paraissent s'imposer pour définir le programme pluriannuel de recherche de l'Euratom, adopter un règlement financier fondé sur la création de ressources propres, augmenter les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, s'orienter vers la réouverture des négociations en vue de l'élargissement des Communautés <sup>(3)</sup>.

Le personnel de la Commission participe également à la réflexion sur la relance européenne. Un «manifeste» (voir l'encart p. 136-137), élaboré dans des assemblées-débats, le 28 octobre, est diffusé en vue de recueillir la signature des fonctionnaires. Il s'agit non d'un texte revendiquant des avantages professionnels, mais d'une proclamation de foi européenne qui demande une unification impulsée par les peuples <sup>(4)</sup>. Par contre, des employés de l'Euratom manifestent à La Haye, avec des jeunes européens, le jour de l'ouverture du sommet, pour exprimer leur insatisfaction et leur impatience, avec des slogans comme «Assez de bla-bla, des actes», «Euratom se meurt, l'Europe aussi», «Contre l'Europe des trusts et des technocrates», «Droit de vote aux Européens» <sup>(5)</sup>.

Lors de la première séance du sommet, le lundi 1<sup>er</sup> décembre dans l'après-midi, les chefs d'État

<sup>(1)</sup> AULB, 126 PP, VII 42-43, lettre de Guido Colonna di Paliano à Jean Rey, 21 octobre 1969.

<sup>(2)</sup> AULB, 126 PP, VII 42-43, note d'Émile Noël pour le président Rey, 31 octobre 1969.

<sup>(3)</sup> BAC 79/1982 221, aide-mémoire de la Commission des Communautés européennes destiné à la conférence des chefs d'État ou de gouvernement (transmis pour information au Parlement européen).

<sup>(4)</sup> ACUE, série *Négociations avec le Royaume-Uni*, n° 21, comité du personnel Bruxelles, manifeste européen.

<sup>(5)</sup> *Europe*, 1<sup>er</sup> et 4 décembre 1969.

### Communiqué final du sommet de La Haye

«1. Sur l'initiative du gouvernement de la République française et sur l'invitation du gouvernement des Pays-Bas, les chefs d'État ou de gouvernement ainsi que les ministres des affaires étrangères des États membres des Communautés européennes se sont réunis à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. Le deuxième jour, la Commission des Communautés européennes a été invitée à participer aux travaux de la conférence.

2. Alors que la phase définitive du marché commun est sur le point de s'ouvrir, ils ont jugé qu'il était du devoir de ceux qui, dans chacun des États membres de leur Communauté, portent les plus hautes responsabilités politiques de dresser le bilan de l'œuvre accomplie, de manifester leur détermination de la poursuivre et de définir les grandes orientations de l'avenir.

3. Mesurant le chemin parcouru, et constatant que jamais peut-être des États indépendants n'ont poussé plus loin leur coopération, ils ont été unanimes à considérer qu'en raison même des progrès réalisés la Communauté est aujourd'hui parvenue à un tournant de son histoire. Par-delà des données techniques ou juridiques des problèmes qu'elle pose, l'échéance de la fin de l'année revêt de ce fait une signification politique majeure [...]

4. Aussi les chefs d'État ou de gouvernement tiennent-ils à réaffirmer leur foi dans les finalités politiques qui donnent à la Communauté tout son sens et sa portée [...]

5. En ce qui concerne l'achèvement des Communautés, les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé la volonté de leurs gouvernements de passer de la période de transition au stade définitif de la Communauté européenne et d'arrêter en conséquence les règlements financiers définitifs agricoles à la fin de l'année 1969.

Ils conviennent de remplacer progressivement dans le cadre de ces règlements financiers, en

tenant compte de tous les intérêts en cause, les contributions des pays membres par des ressources propres dans le but d'arriver à terme au financement intégral des budgets des Communautés conformément à la procédure prévue à l'article 201 du traité instituant la CEE et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Le problème du mode d'élections directes continuera à être examiné par le Conseil des ministres.

6. Ils ont demandé aux gouvernements de poursuivre sans tarder au sein du Conseil les efforts déjà entrepris pour assurer une meilleure maîtrise du marché, par une politique des produits agricoles permettant de limiter les charges budgétaires.

7. L'acceptation d'un règlement financier pour la période définitive n'exclut pas son adaptation à l'unanimité en fonction notamment d'une Communauté élargie et à condition que les principes de ce règlement ne soient pas altérés.

8. Ils ont réaffirmé leur volonté de faire progresser plus rapidement le développement ultérieur nécessaire au renforcement de la Communauté et à son développement en une union économique. Ils sont d'avis que le processus d'intégration doit aboutir à une Communauté de stabilité et de croissance. Dans ce but, ils sont convenus qu'au sein du Conseil, sur la base du mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969 et en étroite collaboration avec cette dernière, un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire.

Le développement de la coopération monétaire devrait s'appuyer sur l'harmonisation des politiques économiques.

Ils sont convenus de faire examiner la possibilité d'instituer un Fonds de réserve européen auquel

devrait aboutir une politique économique et monétaire commune.

9. Pour ce qui a trait à l'activité technologique de la Communauté, ils ont réaffirmé leur volonté de poursuivre plus intensément l'activité de la Communauté en vue de coordonner et d'encourager la recherche et le développement industriel dans les principaux secteurs de pointe, notamment par des programmes communautaires, et de fournir les moyens financiers à cet effet.

10. Ils s'accordent en outre sur la nécessité de déployer de nouveaux efforts pour élaborer à bref délai pour la Communauté européenne de l'énergie atomique un programme de recherche conçu selon les exigences de la gestion industrielle moderne et permettant d'assurer l'utilisation la plus efficace du Centre commun de recherche.

11. Ils ont réaffirmé leur intérêt pour la réalisation de l'université européenne.

12. Les chefs d'État ou de gouvernement reconnaissent l'opportunité d'une réforme du Fonds social, dans le cadre d'une concertation étroite des politiques sociales.

13. Ils ont réaffirmé leur accord sur le principe de l'élargissement de la Communauté, tel qu'il est prévu par l'article 237 du traité de Rome.

Pour autant que les États acceptent les traités et leur finalité politique, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement, les chefs d'État et de gouvernement ont marqué leur accord pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté, d'une part, et les États candidats, d'autre part.

Ils ont convenu que les travaux préparatoires indispensables à l'établissement d'une base de négociations commune pourront être menés dans les délais les plus utiles et les plus rapides; ces

préparatifs seront accomplis du consentement commun, dans l'esprit le plus positif.

14. Dès que les négociations avec les pays candidats se seront ouvertes, des discussions seront entamées avec les autres pays membres de l'EFTA (AELE) qui le demanderont, sur leur position par rapport à la CEE.

15. Ils ont chargé les ministres des affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement. Les ministres feront des propositions à ce sujet avant la fin de juillet 1970.

16. Toutes les actions créatrices et de croissance européenne ici décidées seront assurées d'un plus grand avenir si la jeunesse y est étroitement associée; cette préoccupation a été retenue par les gouvernements, et les Communautés y pourvoiront.»

ou de gouvernement procèdent à un tour d'horizon sur l'ensemble des problèmes européens, y compris bien sûr des questions communautaires, mais, en raison de l'opposition de la France, ils abordent peu les questions institutionnelles. Comme prévu, la Commission ne participe qu'à la séance du mardi matin. Elle est représentée par Jean Rey, accompagné d'Edoardo Martino et de quatre fonctionnaires, mais non de l'ensemble des vice-présidents, comme il avait été proposé. Le président Rey fait une intervention à laquelle le communiqué final élaboré dans l'après-midi ne fait pas référence. Mais ce texte en 16 points (voir l'encart p. 140-141) répond assez largement aux attentes de la Commission <sup>(1)</sup>. Il affirme le caractère irréversible et les finalités politiques de la construction communautaire. Concernant l'«achèvement», les chefs d'État ou de gouvernement décident d'adopter un règlement financier avant la fin de l'année, de remplacer les contributions nationales par des ressources propres, de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Pour conforter la Communauté, ils envisagent la mise en route d'une union économique et monétaire, d'une politique de recherche et de développement industriel... ainsi que la création d'une université européenne. Ils prévoient l'ouverture de négociations avec les candidats sans préciser la date, contrairement aux vœux des Cinq et de la Commission, mais la France accepte que le président en exercice annonce oralement qu'elle aura lieu dès que les Six seront d'accord sur les conditions d'adhésion, sans doute à la fin du premier semestre de 1970. Enfin, le sommet charge les ministres de faire étudier la possibilité de réaliser des progrès dans l'unification politique et décide d'associer plus étroitement la jeunesse à la construction de l'Europe.

La Commission ne peut qu'approuver les décisions prises qui dépassent, sinon l'esprit, du moins la lettre des objectifs des traités de Rome <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ludlow, P., «An Opportunity or a Threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969», *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 9, n° 2, 2003, p. 11-25.

<sup>(2)</sup> AULB, 126 PP, VII 41, lettre de Jean Rey à Jean Monnet, 29 janvier 1970.

À l'occasion du colloque interinstitutionnel du 11 décembre, les trois institutions du triangle décisionnel établissent un bilan du sommet, plutôt positif pour l'essentiel. En exposant le point de vue de la Commission déjà rendu public le 5 décembre, le président Rey précise qu'elle est satisfaite des accords concernant l'achèvement, l'ouverture des négociations, la coopération dans les domaines monétaire et social... mais qu'elle regrette l'absence de décision sur l'union politique et sur l'élection du Parlement au suffrage universel direct <sup>(3)</sup>. Lorsqu'il exprime son opinion personnelle, dans une lettre à Jean Monnet, Jean Rey se montre encore plus réservé. À la suite du sommet de La Haye, il croit certes pouvoir constater une atmosphère plus propice à la coopération au sein du Conseil, mais il rejette toujours fermement l'idée d'une réunion périodique des chefs d'État ou de gouvernement qui pourrait supplanter les institutions communautaires et empêcher à tout jamais le vote majoritaire, et il estime que le sommet a manqué d'imagination sur l'union politique <sup>(4)</sup>.

Ce jugement balancé reflète assez bien la signification du sommet qui n'est pas la catastrophe d'abord redoutée par la Commission, mais qui laisse planer une menace sur l'équilibre du système communautaire. Si la réunion des chefs d'État ou de gouvernement n'est pas institutionnalisée, elle n'en apparaît pas moins comme une force d'impulsion qui a sorti l'Europe du blocage, alors que le Parlement n'est guère renforcé et que la Commission voit son rôle d'initiative remis en question. Elle a certes réussi, avec le soutien des Cinq, à ne pas être complètement marginalisée. En se ralliant relativement vite à l'idée du sommet, en jouant la carte de la participation, en préparant des dossiers qui, par leur solidité, en imposent même aux autorités fran-

<sup>(3)</sup> ACUE, série *Négociations avec le Royaume-Uni*, n° 21, note d'information sur le colloque interinstitutionnel (le colloque annuel réunissant le Conseil, la Commission et le Parlement porte en 1969 sur le thème «La situation actuelle et l'avenir de la Communauté européenne après la conférence de La Haye»; il a lieu à Strasbourg, le 11 décembre).

<sup>(4)</sup> FJME, AMK C 33/5/201, lettre de Jean Rey à Jean Monnet, 8 décembre 1969.



çaises [c'est vrai en tout cas pour l'avis sur l'élargissement <sup>(1)</sup>], la Commission a pu contribuer au succès du sommet. Et les décisions prises à La Haye lui promettent quelques atouts: plus d'autonomie financière et, surtout, la possibilité de peser sur la mise en œuvre des nombreux projets qui sont adoptés. S'il revient à la Commission Rey de préparer la phase définitive, les réformes budgétaires du printemps 1970 et l'ouverture des négociations d'adhésion, c'est la Commission Malfatti qui doit gérer, à partir de juillet 1970, les problèmes de l'élargissement et de l'approfondissement.

### La mise en route de la Commission Malfatti-Mansholt

Trois ans après son entrée en fonction, la Commission unique devait être ramenée de quatorze à neuf membres, en application de l'article 10 du traité de fusion de 1965. Par ailleurs, en vertu du principe de rotation adopté à Luxembourg à l'issue de la crise de la chaise vide, la présidence devait revenir à une personnalité italienne. En dépit de ces règles établies, le premier semestre de l'année 1970 voit se développer un débat sur la composition du collège qui doit prendre le relais de la Commission Rey, au début du mois de juillet. L'hypothèse du maintien de quatorze membres jusqu'à l'élargissement de la Communauté est défendue par les Pays-Bas et surtout par la Belgique qui souhaitent garder deux commissaires, représentant chacun une sensibilité politique différente. Cette solution permettrait à Jean Rey de rester dans la Commission et, probablement, de jouer un rôle important dans les négociations avec le Royaume-Uni qui sont sur le point de s'ouvrir. L'Italie penche également en faveur de ce scénario qui lui accorde trois commissaires, et le gouvernement de Rome paraît même prêt, à un moment donné, à renoncer à la présidence <sup>(2)</sup>.

D'autres voudraient le maintien de Jean Rey dans une Commission resserrée à neuf. C'est le cas, notamment, de Jean Monnet et des responsables de l'Agence Europe <sup>(3)</sup>. Il semble que la Commission elle-même et son président ne soient pas intervenus directement dans cette discussion <sup>(4)</sup>.

Les ministres des affaires étrangères décident finalement, le 11 mai, d'appliquer le traité sans essayer de l'interpréter et sans y apporter des amendements qui nécessiteraient une ratification dans les six pays, et l'Italie, parmi les nombreux noms qui sont avancés, choisit Franco Maria Malfatti pour exercer la présidence. Nommé pour deux ans, il quittera sa fonction quelques mois avant l'échéance de son mandat pour se présenter, dans son pays, à des élections législatives anticipées. Il sera alors remplacé à la présidence de la Commission — pour le reste de l'année 1972, jusqu'à l'installation de la Commission de l'Europe élargie — par le Néerlandais Sicco Mansholt, commissaire à l'agriculture depuis 1958.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1970, la Commission Rey tient sa dernière séance, la 128<sup>e</sup>. Cinq de ses quatorze membres vont siéger dans la Commission Malfatti et contribuer à la continuité qui est symbolisée aussi par la cérémonie de passation de pouvoirs entre les présidents, organisée le 2 juillet, jour de l'entrée en fonction de la Commission à neuf. Elle se déroule de manière «simple et sévère», dans le bureau du président de la Commission au Berlaymont. Après avoir présenté les directeurs généraux à son successeur, Jean Rey prononce quelques mots en italien puis en français pour souhaiter le succès au nouveau président et remercier tout le personnel de la Commission. Dans sa réponse, Franco Maria Malfatti évoque la «nouvelle frontière» vers laquelle l'Europe va se diriger: «Une Communauté élargie qui sache renforcer et ne pas gaspiller la force atteinte par ses institutions» <sup>(5)</sup>. Puis il raccompagne Jean Rey jus-

(1) CHAN, GP, 5 AG 2, 52, note sur l'avis de la Commission relatif à l'élargissement.

(2) FJME, AMK 115/3/8, note de Jacques Van Helmont, 27 janvier 1970, et AMK C 33/4/222, note de Jacques Van Helmont, 19 mars 1970. Voir aussi *Europe*, 14, 20 et 23 avril 1970.

(3) *Europe*, 14 avril 1970.

(4) FJME, AMK C 33/5/211, lettre de Jean Rey à Jean Monnet, 11 mai 1970.

(5) *Europe*, 2 juillet 1970.

qu'à la sortie, sous les applaudissements de tout le personnel rassemblé dans le hall central <sup>(1)</sup>.

Dans l'après-midi, la nouvelle Commission tient sa première réunion, la 129<sup>e</sup> de la Commission unique, autour d'une table ronde qui remplace la table ovale de la Commission à quatorze. Elle se lance, aussitôt achevée la courte séance publique avec journalistes et photographes, dans un marathon pour la répartition des tâches entre les commissaires qui se termine dans la nuit, à 1 h 30 du matin. Salué comme un exploit qui a valeur de test, ce règlement rapide de l'attribution des portefeuilles éveille aussi quelques soupçons de la part des dirigeants du Benelux qui s'interrogent sur l'existence d'un accord préalable entre Français et Allemands. Malgré ces doutes, la Commission Malfatti est immédiatement opérationnelle, alors que la négociation d'élargissement vient de s'ouvrir formellement le 30 juin, que de nombreux dossiers — notamment les grands projets lancés par La Haye — restent ouverts et que le rééquilibrage institutionnel mérite toute son attention.

Quelques jours avant l'intronisation du président Malfatti, Émile Noël a en effet attiré son attention sur l'affaiblissement de la Commission, en lançant un cri d'alarme qui est aussi un programme de mobilisation. Selon le secrétaire général, le rôle de la Commission est contesté depuis 1965, mais une étape supplémentaire est franchie depuis le départ du général de Gaulle, car la Commission trouve désormais moins de soutien de la part des cinq autres gouvernements. Il estime que la Commission doit s'efforcer de reprendre le leadership dans les domaines où elle est en perte de vitesse; elle doit participer aux négociations d'élargissement, adopter un mémorandum sur les questions sociales, réexaminer la politique des transports, trouver une nouvelle stratégie en matière agricole. Elle doit aussi redéfinir ses rapports avec le Conseil et le Coreper et mettre fin à la «petite guerre» menée par ces deux organes pour empêcher la Commission de jouer un rôle dans les relations extérieures (voir l'encart p. 148). Enfin, la Com-

mission devrait affirmer son influence en matière proprement politique, développer les rapports avec les partenaires sociaux, relancer la réflexion sur les structures institutionnelles, éviter de se laisser mettre à l'écart des travaux sur l'union politique <sup>(2)</sup>.

Le président Malfatti semble partager ces préoccupations. Dès le 8 juillet, jour de l'engagement solennel devant la Cour de justice et de sa première intervention au Parlement européen, il insiste sur l'importance de l'Europe politique. Surtout, le 15 septembre, dans son discours-programme devant le Parlement européen, il affirme que la Commission ne veut pas se contenter de gérer les affaires courantes (et techniques), qu'elle ne doit pas être ravalée au rang d'une sorte de secrétariat général, mais qu'elle va entreprendre une action pour améliorer le fonctionnement institutionnel et ne pas être exclue du processus d'édification de l'union politique. Selon lui, l'union économique et l'union politique sont les deux faces d'une même médaille, et la construction européenne ne doit pas être séparée de la réalité internationale, mais doit au contraire l'influencer, ce qui justifie l'intervention de la Commission sur des dossiers politiques d'où les États membres — ou certains d'entre eux — voudraient l'exclure <sup>(3)</sup>.

### La question de la participation de la Commission à la CPE et à la CSCE

La question de la participation de la Commission aux mécanismes de la coopération politique européenne (CPE) et à la préparation de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se pose de manière quasi simultanée, à partir de l'automne 1970. Certes, Jean Rey s'était efforcé, dès le début de l'année, de susciter au sein de la Commission une réflexion sur l'exécution du paragraphe 15 du communiqué de La Haye. Il pensait pouvoir procurer aux ministres «des éléments qui puissent nourrir leur imagina-

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 1046, note d'Émile Noël pour le président Malfatti, 22 juin 1970.

<sup>(2)</sup> *Europe*, 15 septembre 1970.

<sup>(1)</sup> Entretien collectif (Robert Pendville), 19 octobre 2004.



Passation de pouvoirs entre Jean Rey (*au centre à droite*) et Franco Maria Malfatti (*au centre à gauche*) durant laquelle l'ancien président présente tous les directeurs généraux à son successeur, sous l'œil attentif du secrétaire général Émile Noël (*au centre*). (2 juillet 1970)

tion»<sup>(1)</sup>. Il souhaitait une définition large de l'union politique, non limitée à la seule politique étrangère, et il tenait à ne pas séparer l'union politique de la construction communautaire de l'Europe, en rappelant que la politique économique constitue un élément important des relations extérieures et que l'harmonisation des politiques étrangères peut avoir d'importantes répercussions

sur la Communauté<sup>(2)</sup>. Mais son point de vue n'a pas fait l'unanimité au sein du collège qui est resté dans l'expectative, en attendant le rapport Davignon sur la coopération politique.

Les ministres des affaires étrangères s'étant mis d'accord au printemps sur les principes généraux de la coopération politique, le comité des six di-

(1) FJME, AMK C 33/5/201, lettre de Jean Rey à Jean Monnet, 8 décembre 1969.

(2) AULB, 126 PP, VII 44, projet de Jean Rey, 19 février 1970.

recteurs politiques peut mettre au point un rapport qui est définitivement adopté par les ministres le 27 octobre 1970 et qui reste connu sous le nom du directeur général de la politique au ministère belge des affaires étrangères, Étienne Davignon, qui a présidé les travaux. Dans ce texte, les Six rappellent que «les Communautés demeurent le noyau originel à partir duquel l'unité européenne s'est développée» puis affirment «la nécessité d'accroître leur coopération politique et, dans une première étape, de se doter des moyens d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale». Selon Étienne Davignon, ce projet se distingue du plan Fouchet, car il ne se contente pas de consultations et ne crée pas d'institutions séparées de la Communauté économique <sup>(1)</sup>. Il tend, par une information régulière, à une meilleure compréhension mutuelle entre les Six et à un renforcement de leur solidarité «en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes». Il prévoit non des organes permanents mais des réunions périodiques des ministres des affaires étrangères au moins tous les six mois, du comité des directeurs des affaires politiques au moins quatre fois par an afin de se consulter «sur toutes les questions importantes de politique étrangère». Pour situer l'union politique «dans une perspective réellement démocratique», un colloque informel doit réunir, tous les six mois, les ministres et la commission politique du Parlement européen. Le secrétariat de cette coopération politique est assuré par le pays qui exerce la présidence du Conseil des Communautés, et, «dans le cas où les travaux des ministres entraîneraient des effets sur les activités des Communautés européennes, la Commission serait invitée à faire connaître son avis» <sup>(2)</sup>.

De fait, la Commission est invitée à participer à la première réunion des ministres des affaires étrangères, à Munich, le 19 novembre 1970, avec une délégation de cinq membres, équivalente à celle

des gouvernements. Mais le président Malfatti (accompagné d'Émile Noël, de Renato Ruggiero et de Dieter Hammer) n'est introduit que pour le troisième point à l'ordre du jour qui porte sur les aspects économiques des relations Est-Ouest <sup>(3)</sup>, les deux autres points concernant le Moyen-Orient et la CSCE. Dans son intervention, Malfatti souligne qu'il est important que la Commission participe à la première réunion des ministres dans le cadre de la CPE et il préconise une coopération économique accrue avec les pays de l'Est, en dépit de l'attitude ambiguë de l'Union soviétique à l'égard de la CEE <sup>(4)</sup>.

C'est au retour de Munich qu'éclate un débat interne à la Commission sur la question de sa participation à la CPE. En rendant compte de cette réunion, le président Malfatti indique que les ministres ont renvoyé le problème des relations avec le Comecon au comité politique et il pose la question de savoir «si les directeurs des affaires politiques peuvent étudier les problèmes économiques mis à l'ordre du jour par la conférence des ministres à l'initiative de la Commission». Dans la foulée, il pose aussi la question de savoir si la Commission doit ou non participer aux réunions du comité politique <sup>(5)</sup>. À la suite d'une discussion assez vive, notamment avec Sicco Mansholt qui rappelle qu'il a toujours pris une position négative vis-à-vis du plan Davignon et qu'il regrette que le président soit intervenu sur ce sujet devant le Parlement européen sans prise de position préalable de la Commission, Malfatti demande aux membres du collège de lui faire parvenir «des observations de caractère politique» dans la perspective d'un débat interne avant sa prochaine intervention au Parlement <sup>(6)</sup>.

Les commissaires sont donc amenés à expliciter leurs positions pour clarifier le débat sur les mo-

<sup>(1)</sup> AHUE, EG 104, briefing Davignon, sans date.

<sup>(2)</sup> AHUE, EG 104, texte du rapport Davignon.

<sup>(3)</sup> AHUE, FMM 36, compte rendu de la réunion du 19 novembre 1970.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 73, discours du président Malfatti, 19 novembre 1970.

<sup>(5)</sup> FJME, AMK 114/8/35, note de Pierre Duchâteau pour Jean-François Deniau, 25 novembre 1970.

<sup>(6)</sup> Ibidem. Le 7 septembre, Malfatti avait déclaré devant la commission politique du Parlement européen que la Commission devait être associée à l'union politique (voir AHUE, EG 104, compte rendu de la réunion du 7 septembre 1970). Il parle encore de la CPE devant le Parlement européen le 15 septembre.

dalités de la CPE. L'idée de l'interdépendance entre unification économique et unification politique, déjà chère à Walter Hallstein ou Jean Rey, est défendue avec vigueur par Altiero Spinelli qui estime que c'est à la Commission d'établir des liens entre les deux processus et de rapprocher les procédures de décision dans un cadre qui devra être de plus en plus démocratique. Sicco Mansholt estime que l'union politique aurait dû se faire dans les structures communautaires et plusieurs commissaires craignent que la CPE n'empiète sur le domaine des Communautés. Tous souhaitent que la Commission participe aux travaux non seulement des ministres, mais aussi des directeurs politiques, même si Raymond Barre ou Albert Borschette estiment que la Commission ne doit pas se montrer trop revendicative, mais aurait plutôt avantage à démontrer son utilité (1).

L'année 1971 voit se multiplier les interventions pour obtenir une participation plus large de la Commission aux travaux prévus par le rapport Davignon. En attendant de nouvelles prises de position publiques devant le Parlement européen, la Commission cherche à marquer son territoire. À l'occasion d'un dîner de travail sur la coopération en matière d'union politique, organisé à Val-Duchesse, le 17 février, la Commission représentée par son président insiste sur la convergence entre union politique et union économique qui devrait s'accroître encore avec la création de l'union monétaire et l'élargissement des Communautés. Malfatti rappelle que le rôle de la Commission, gardienne des traités, est d'éviter les empiètements sur les compétences communautaires et il demande qu'elle soit associée à tous les mécanismes de la CPE, aux réunions du comité politique comme à celles des ministres des affaires étrangères (2). En mars, n'ayant pas été invité à un déjeuner de travail des ministres consacré au développement politique et institutionnel de la CEE, Malfatti intervient pour

protester, oralement et par écrit, auprès du président en exercice, Maurice Schumann. Par contre, à l'occasion de la deuxième réunion des ministres au titre de la CPE qui se tient à Paris les 13 et 14 mai, il est invité au dîner du 13, au Quai d'Orsay, et aux travaux du 14. Il en profite pour demander la présence de la Commission à toutes les réunions des ministres des affaires étrangères (3). Pendant toute l'année 1971, la «bataille» se poursuit en vue de la participation de la Commission au comité politique, qui n'est pas souhaitée par la France (4). En 1972, Mansholt intervient aussi pour que la Commission soit associée au colloque entre le président des ministres des affaires étrangères et la commission politique du Parlement européen (5).

À Paris, le 14 mai 1971, le président Malfatti plaide en faveur de l'inclusion de la coopération économique dans l'agenda de la Conférence sur la sécurité qui va devenir Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Il déclare que la coopération économique est un facteur de détente et de sécurité et il souhaite que la Communauté européenne puisse participer aux travaux préparatoires de la Conférence ainsi qu'à la Conférence elle-même, comme une entité parlant d'une seule voix. Ce serait, selon lui, l'occasion pour l'Union soviétique de reconnaître la CEE, alors qu'elle continue à la dénigrer comme une organisation de la guerre froide. Au cours de cette réunion, Maurice Schumann demande que la Commission formule des commentaires écrits sur le document belge qui doit servir de base de travail au comité politique pour la préparation de la CSCE (6).

Avec la participation du président Malfatti aux réunions de Munich et de Paris, la Commission est, de fait, associée dès le début aux réflexions sur la CSCE. Mais la question se pose à nouveau de savoir quel peut être exactement le degré de son implication. En effet, les gouvernements sont

(1) AHUE, FMM 37, note de Raymond Barre à Franco Maria Malfatti, 17 décembre 1970; note de Sjouke Jonker à Franco Maria Malfatti, 23 décembre 1970; note d'Albert Coppé à Émile Noël, 14 janvier 1971; note d'Albert Borschette à Franco Maria Malfatti, 14 janvier 1970; analyse synoptique, 26 janvier 1971.

(2) AHUE, EN 109, communication du président Malfatti, 17 février 1971.

(3) AHUE, FMM 36, PV de la réunion du 14 mai 1971.

(4) AHUE, FMM 37, compte rendu de la réunion de la commission politique du Parlement européen, 16 juin 1971.

(5) PV 228, Commission CE, 22 novembre 1972.

(6) AHUE, EN 73, discours du président Malfatti à la réunion des ministres des affaires étrangères, 14 mai 1971.

## Relations entre la Commission et le Conseil

*Dans une longue note adressée au président Malfatti, le 22 juin 1970, à la veille de son entrée en fonction, Émile Noël souligne les risques d'affaiblissement de la Commission face au Conseil. Dans la suite du texte, non reproduite ici, il préconise une série de mesures pour redynamiser l'action de la Commission.*

«1. Le rôle et l'action de la Commission sont contestés depuis 1965. Si la crise de 1965, ouverte par les très vives attaques du gouvernement français [...], a amené les autres gouvernements à réaliser un front commun pour le maintien des traités, son règlement, en 1966, s'est fait assez largement au détriment, sinon des prérogatives de la Commission, du moins de son prestige.

La création de la Commission unique et la désignation d'un nouveau président en 1967, puis les changements intervenus dans la politique et le style du gouvernement français ont fait disparaître les dangers apparents de bouleversement institutionnel. En conséquence, la critique de l'action de la Commission et la contestation de son rôle sont devenues plus aisées et elles ont été de plus en plus apparentes depuis 1967, dans le Conseil, dans le Parlement comme dans la presse européenne et internationale.

2. *En ce qui concerne le Conseil* <sup>(1)</sup>, toute l'action de la Commission et de ses services est observée avec attention, vigilance — et plus ou moins d'indulgence — par les délégations permanentes des États membres. Les rapports de travail, les rapports nationaux comme les relations personnelles font que rien n'échappe des intentions, des hésitations comme des divisions de la Commission.

Face à ces observateurs exigeants, vite transformés en censeurs, la Commission pouvait, il y a quelques années encore, bénéficier d'une

sorte de "soutien inconditionnel" de certaines délégations, en réaction contre l'attitude française. Il n'en est plus de même depuis 1969. Au Comité des représentants permanents [...] comme au Conseil, seuls comptent finalement, par-delà le jeu des règles juridiques, la qualité technique et la sagesse politique des propositions soumises, la valeur des fonctionnaires représentant la Commission, l'autorité personnelle et le caractère des membres de la Commission. [...]

3. Dans le domaine des *relations extérieures* <sup>(1)</sup>, le Conseil et les délégations demeurent extrêmement réservés à l'égard de tout accroissement des responsabilités de la Commission et n'acceptent même qu'avec réticence de lui voir assumer les prérogatives que le traité lui reconnaît.

Il est possible, sinon facile, de maintenir la position de la Commission lorsque celle-ci est sans faille juridique ou technique. [...] Si, par contre, la base juridique est précaire (cas du renouvellement de la convention de Yaoundé) ou s'il y a du relâchement dans la préparation technique ou que l'appréciation politique de la situation n'est pas confirmée par l'événement (cas de la négociation d'adhésion), la Commission est "poussée sur le côté".

Dans ce secteur se conjuguent l'intérêt particulier que les ambassades, représentants permanents, portent aux affaires extérieures, une volonté de freinage des administrations nationales peu soucieuses de perdre leurs prérogatives et la connexité de tout dossier de ce genre avec des problèmes de politique générale qui, en l'absence d'union politique, restent de la compétence de chaque État.»

AHUE, EN 1046, note pour le président Malfatti, 22 juin 1970 (signée Émile Noël).

<sup>(1)</sup> Souligné dans le texte.

d'accord pour élaborer une attitude commune dans le cadre de la CPE et donc se concerter, à la fois, au niveau des ministres des affaires étrangères et des directeurs politiques. Ils souhaitent également que cette conférence ne se limite pas aux problèmes de sécurité, mais qu'elle puisse inclure la coopération économique et donc des domaines qui relèvent des Communautés. La Commission devrait donc pouvoir participer aux travaux préparatoires de la CSCE. Mais la demande qui lui a été faite de présenter ses remarques par écrit semble signifier que la France continue de s'opposer à sa présence au comité politique. De plus, les Six décident de créer, au sein du comité politique, un sous-comité (sans la Commission) et un «groupe» spécifiquement chargé d'examiner les questions économiques à soumettre à la Conférence, dans lequel la Commission est représentée par son secrétaire général adjoint Klaus Meyer. Appelé d'abord «sous-groupe», il devient groupe ad hoc à la suite d'une intervention d'Émile Noël qui explique au Quai d'Orsay que «limiter la présence de la Commission à un sous-groupe poserait des problèmes»<sup>(1)</sup>. L'ensemble des délégations finissent aussi par donner leur accord à la présence de la Commission au comité politique, lorsque les questions communautaires sont à l'ordre du jour. Émile Noël et Klaus Meyer sont donc invités à Rome, le 20 octobre, pour le deuxième jour du comité politique, puis, à partir de février 1972, cette participation semble acquise, mais uniquement sur les questions qui relèvent de la compétence communautaire.

L'influence très nette de la Commission dans ces travaux préparatoires semble avérée. Le groupe ad hoc adopte dès le mois d'octobre un rapport qui sera approuvé par le comité politique et qui est élaboré sur la base d'un document belge, mais largement inspiré d'une contribution présentée par la Commission en juillet<sup>(2)</sup>. Il appa-

raît aussi que les fiches fournies par la Commission facilitent le travail préparatoire sur les aspects économiques au sein de l'OTAN<sup>(3)</sup>. Témoigne aussi de l'ampleur de l'implication de la Commission la «communication de la Commission au Conseil» au sujet de la CSCE, en septembre 1972, dans la perspective d'une ouverture relativement proche des travaux préliminaires multilatéraux. La Commission fait des propositions pour les relations commerciales, la coopération financière et monétaire, l'énergie, les transports, l'aide au développement. Elle souligne que ses propositions sont largement en accord avec les orientations dégagées par la réflexion d'ensemble. Elle indique aussi l'esprit dans lequel la Communauté devrait participer à la CSCE: jouer un rôle constructif pour faire accepter son existence par les pays de l'Est, mais sans négocier ni donner de contrepartie et veiller à ne pas favoriser une intégration plus poussée au sein du Comecon qui renforcerait l'emprise de l'URSS sur les démocraties populaires<sup>(4)</sup>.

Cet exemple de la participation de la Commission à la CPE et, en particulier, à la préparation de la CSCE montre bien les efforts incessants qu'elle a dû déployer dans l'ère Malfatti pour éviter de se faire marginaliser par le Conseil. Il illustre aussi sa capacité à utiliser de petites ouvertures pour marquer son espace et maintenir son influence. En même temps qu'elle agit sur le terrain de la CPE en train de définir ses modalités et ses orientations, elle intervient sur un autre volet de l'union politique, celui des institutions.

## Les propositions de réformes institutionnelles

Dès les lendemains du sommet de La Haye, la perspective de l'élargissement et de l'extension des compétences communautaires pose implicitement la question d'une réforme des institu-

(1) AHUE, EN 86, lettre d'Émile Noël à Jacques de Beaumarchais (directeur politique du Quai d'Orsay), 26 mai 1971, et lettre de Jacques de Beaumarchais à Émile Noël, 30 juin 1971.

(2) AHUE, EN 73, document présenté par la Commission, 19 juillet 1971, et note d'Émile Noël à Franco Maria Malfatti, 25 octobre 1971. Voir aussi AHUE, FMM 36, rapport du comité politique sur la CSCE, 4 novembre 1971.

(3) AHUE, EN 1996, note de Gian Carlo Chevallard à l'attention de Klaus Meyer, 14 juillet 1972.

(4) AHUE, EN 1996, proposition pour une position des Communautés européennes, 26 septembre 1972.

tions. Jean Rey, qui redoute que l'élargissement ait pour effet de «rendre plus lourd le fonctionnement de la Communauté», souhaite aussitôt une amélioration du système institutionnel <sup>(1)</sup>, et la Commission prend dès 1970 plusieurs engagements de préparer des réformes. Après l'adoption des nouvelles dispositions budgétaires, le 22 avril, elle annonce son intention de déposer avant la fin de 1972 une proposition pour un nouvel accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Elle s'engage aussi à présenter avant la fin de 1974 une proposition concernant ses pouvoirs législatifs. En 1971, la résolution du Conseil du 22 mars sur l'union économique et monétaire, ainsi que la déclaration du président Pompidou sur la Confédération européenne et l'éventuelle nomination de ministres chargés des affaires européennes, puis la proposition allemande de créer un secrétariat permanent de la CPE incitent la Commission à une réflexion d'ensemble <sup>(2)</sup>.

La Commission se trouve à brève échéance face à un double défi, car, comme le dit Sicco Mansholt, l'heure de vérité institutionnelle va sonner en 1973, avec l'élargissement <sup>(3)</sup>. Il s'agit, d'abord, de faire en sorte que les délibérations n'échappent pas à la Commission, mais se déroulent dans le cadre communautaire. Émile Noël ne manque pas d'intervenir auprès des Français, toujours réticents vis-à-vis de la Commission, pour qu'elle soit associée aux discussions des ministres des affaires étrangères <sup>(4)</sup>. Il faut ensuite, pour rendre le processus décisionnel plus efficace et plus démocratique, choisir les meilleurs aménagements possibles parmi les nombreuses suggestions faites par les gouvernements ou les groupes politiques du Parlement européen dont la Commission fait faire le recensement au début de 1972 <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> FJME, AMK 115/1/32, note de Klaus Meyer, 30 juin 1970.

<sup>(2)</sup> AHUE, FMM 37, aide-mémoire du 26 avril 1971.

<sup>(3)</sup> AHUE, FMM 37, note de Sjouke Jonker à Franco Maria Malfatti, 23 décembre 1970.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 205, compte rendu de la conversation d'Émile Noël avec Cuvillier et Jean-René Bernard, 7 mai 1971.

<sup>(5)</sup> AHUE, EN 386, document du 25 février 1972 élaboré à la demande de la Commission par un groupe présidé par Émile Noël.

Alors qu'elle a déjà, elle-même, pris position sur différents points, notamment par le biais des déclarations du président Malfatti devant le Parlement européen, la Commission demande à un groupe de quatorze personnalités sous la présidence du juriste français Georges Vedel d'examiner la question des pouvoirs du Parlement et ses liens avec l'élection au suffrage universel direct prévu à l'article 138 du traité CEE. Le rapport Vedel du 25 mai 1972 insiste sur la nécessité d'élargir les pouvoirs du Parlement par l'amélioration de la procédure de consultation, par l'instauration progressive d'une procédure de codécision avec le Conseil, par le renforcement de ses pouvoirs en matière budgétaire et financière et par son association à la désignation du président de la Commission. Tout en estimant que l'accroissement des pouvoirs du Parlement et son élection au suffrage direct ne sont pas forcément liés, il souligne l'intérêt de cette élection qui pourrait se faire selon le système électoral propre à chaque pays. Il suggère aussi d'établir des liens étroits entre parlements nationaux et européen, notamment par le maintien du double mandat. Il souhaite enfin la consolidation du système communautaire par le retour au vote majoritaire, la non-institutionnalisation des sommets et le respect du rôle de la Commission qui doit être un centre de conception, d'initiative, de médiation et de gestion communautaire <sup>(6)</sup>.

Le rapport Vedel suscite des réactions au sein de la Commission, notamment de la part de Spinelli qui «se propose d'en corriger les lacunes et les imperfections» <sup>(7)</sup>. Spinelli redessine, en fait, l'architecture institutionnelle pour éviter la séparation entre coopération communautaire dans le cadre de la CEE et coopération interétatique dans le cadre de la CPE. Il refuse l'idée d'une confédération juxtaposée à la CEE dont il veut changer le nom de «Communauté économique» en «Communauté européenne». Il veut faire du Conseil des Communautés l'organe qui s'occupe de coopération inter-

<sup>(6)</sup> AHUE, EN 76, note du 10 avril 1972.

<sup>(7)</sup> AHUE, EN 76, note d'Altiero Spinelli sur les pouvoirs du Parlement européen, 26 avril 1972.



gouvernementale, au lieu d'organiser des réunions parallèles des ministres des affaires étrangères, et il propose de créer un secrétariat auprès du Coreper pour assurer le suivi de la CPE. Il souhaite aussi développer l'intégration communautaire, faire élaborer par le Parlement européen un projet de révision des traités ainsi qu'un projet de loi électorale pour les élections directes <sup>(1)</sup>.

La question institutionnelle crée aussi, en 1972, une certaine tension entre la Commission et le Parlement européen qui trouve que celle-ci ne respecte pas ses engagements, qu'elle ne présente pas assez vite des propositions significatives en vue de l'accroissement de ses pouvoirs notamment budgétaires <sup>(2)</sup>. Pourtant, la Commission fait élaborer en mai, par un «groupe administratif» présidé par Émile Noël, un texte qui clarifie ses positions en matière institutionnelle. Ce document distingue les mesures à prendre dans l'immédiat pour augmenter les pouvoirs du Parlement et l'efficacité des institutions (présentation périodique d'un programme général par la Commission au Conseil et au Parlement; intervention du Parlement dans le travail législatif par une procédure de coopération; approbation par le Parlement du choix du président de la Commission dont le mandat serait allongé; recours à l'unanimité assouplie, avec possibilité pour un État de s'abstenir) et les mesures nécessaires au renforcement du système institutionnel qui exigent une modification du traité (augmentation des compétences du Parlement; élection au suffrage universel direct; choix d'un lieu de travail unique pour les institutions; organisation de la CPE dans le cadre communautaire avec un secrétariat politique au sein du secrétariat du Conseil) <sup>(3)</sup>. Mais ce texte n'est pas à proprement parler une «proposition» de la Commission. Il s'agit en fait de la contribution qu'elle prépare pour le sommet de Paris d'octobre 1972

«en ce qui concerne le thème «Renforcement institutionnel et progrès de l'union politique» et qui a peu de chance d'être retenue dans son intégralité.

## La Commission et le sommet de Paris

L'idée d'un sommet réunissant les Six et les futurs États membres est lancée, une fois de plus, par le président Pompidou, en août 1971, quelques semaines après la fin des négociations avec le Royaume-Uni et quelques jours après la décision du président Nixon de suspendre la convertibilité du dollar en or. À la différence de 1969, le projet est immédiatement approuvé par la Commission qui juge nécessaire de définir clairement le rôle et les tâches de la Communauté élargie pour renforcer la cohésion et la solidarité entre Européens <sup>(4)</sup>. La Commission tient à participer de près à la préparation du sommet. Elle décide, dès le mois d'octobre, de constituer un groupe ad hoc chargé d'élaborer une contribution de la Commission <sup>(5)</sup>. Comprenant quatre chefs de cabinet (Ruggiero, Cardon de Lichtbuer, Lahnstein et Duchâteau) sous la présidence d'Émile Noël, ce groupe se réunit plusieurs fois en novembre et décembre 1971. Il rédige un premier aide-mémoire qui propose que la contribution de la Commission porte sur trois sujets: l'accélération de l'union économique et monétaire et des politiques communes qui l'accompagnent, le rôle de la Communauté dans le monde et le développement institutionnel de la Communauté élargie <sup>(6)</sup>.

Une nouvelle fois va se poser la question de l'admission de la Commission à l'ensemble des travaux préparatoires. Le 5 novembre 1971, les ministres des affaires étrangères, réunis à Rome au titre de la coopération politique, décident qu'elle sera associée à la préparation du sommet et au sommet lui-même dans les mêmes conditions

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 76, note d'Altiero Spinelli, «Union politique et Communautés», 26 avril 1972.

<sup>(2)</sup> AHUE, EN 77, note du 19 juin 1972.

<sup>(3)</sup> AHUE, EN 76, contribution de la Commission en ce qui concerne le thème «Renforcement institutionnel et progrès de l'union politique», SEC(72) 1597, 25 mai 1972.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 479, note sur la préparation du sommet, 21 juin 1972. Cette note cite la lettre adressée par le président Malfatti aux chefs d'État ou de gouvernement, le 10 septembre 1971.

<sup>(5)</sup> PV Commission CE, 13 octobre 1971.

<sup>(6)</sup> AHUE, EN 148, note du 17 janvier 1972.

### Le projet institutionnel d'Altiero Spinelli

*Commissaire chargé des affaires industrielles et de la recherche de 1970 à 1972, Altiero Spinelli s'intéresse aussi de très près à la construction institutionnelle de la Communauté. Il prononce de nombreux discours, publie des articles et accorde maints entretiens pour défendre l'idée d'une Europe supranationale et en particulier pour préconiser le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Sa vision constitutionnaliste est ancienne. Déjà en 1941, alors qu'il est en résidence surveillée sur l'île de Ventotene pour cause d'antifascisme, il rédige un Manifeste pour une Europe libre et unie. Dans ce programme, il conçoit la fédération européenne, qu'il veut démocratique et sociale, comme un pilier de la paix mondiale. Plus tard, en tant que membre du premier Parlement élu au suffrage universel direct en 1979, il s'efforce de concrétiser ses convictions en prenant l'initiative d'un projet de traité instituant une Union européenne qui sera approuvé par le Parlement européen en 1984.*

*Dans cet article publié par Le Monde du 30 mars 1971, Spinelli défend ses idées, en rebondissant sur une déclaration du président Pompidou de janvier 1971.*

M. R.

#### «Le plan Pompidou pour l'Europe: une chance à saisir», par Altiero Spinelli

«Les tentatives, discrètes mais notoires, de faire sombrer dans l'oubli les déclarations du président Pompidou sur l'unification politique de l'Europe n'ont pas, semble-t-il, abouti. Les réactions de M. Heath et de M. Brandt, ainsi que les échanges de vues entre les ministres du Conseil de la CEE, témoignent que les propos du président français sont destinés à avoir des suites.

Le thème de l'union politique et de ses institutions est depuis quelque temps sur le tapis dans les différentes institutions de la Communauté non moins que dans le cadre du comité Davignon. L'impasse où se trouve la

négociation avec la Grande-Bretagne pourra difficilement être surmontée sans élever le débat au niveau des grands problèmes de la construction politique d'ensemble. Enfin, les responsables de presque tous les partis d'Europe viennent de décider, au sein du comité Monnet, de mettre à l'étude un projet de construction de l'union politique. Le grand mérite du plan Pompidou est d'être allé au cœur même du problème en introduisant l'idée d'"un gouvernement européen dont les décisions s'imposent à tous les États membres" et d'avoir esquissé un chemin pour y parvenir.

En partant de l'idée que le gouvernement européen "ne peut sortir que de la réunion des gouvernements nationaux se mettant ensemble pour prendre des décisions valables pour tous", M. Pompidou prévoit trois étapes: 1) le Conseil des ministres tel qu'il est actuellement; 2) un Conseil où siègeraient des ministres nationaux chargés de l'ensemble des affaires européennes; 3) un Conseil dont les membres ne seraient plus des membres des gouvernements nationaux. Avec une logique rigoureuse, M. Pompidou constate que ce gouvernement devra disposer de ses propres "agents d'exécution" séparés des administrations nationales et que, "le jour où il y aura un véritable gouvernement européen, il faudra qu'il y ait un véritable Parlement européen".

Le président français semble être trop catégorique lorsqu'il considère comme "balayée par les faits" l'hypothèse qu'un organisme tel que la Commission puisse devenir ce gouvernement. Bien que la Commission n'ait aujourd'hui qu'un pouvoir de gestion très limité et pratiquement pas de pouvoirs de décision, son pouvoir autonome d'initiative lui donne un rôle politique qui la met bien au-dessus d'un simple organisme technique. Si le plan de M. Pompidou devait ne pas aboutir, force serait de revenir à l'hypothèse apparemment balayée: après tout, la plupart de nos gouvernements se sont bien formés à partir d'"organismes techniques et commissions" des rois absolus. Cependant, dans la situation

actuelle, aucune raison politique ou constitutionnelle n'empêche d'envisager un plan qui donne progressivement une structure supranationale à un organisme de décision tel que le Conseil, au lieu d'attribuer progressivement des pouvoirs de décision politique à un organisme supranational tel que la Commission.

[...]

Ce qui manque encore à ce dessein, pour le rendre opérationnel, est toutefois un moteur politique permanent et puissant.

La naissance du gouvernement européen sera nécessairement logique et complexe, car, en mettant en cause de puissants intérêts politiques, elle ne suscitera pas seulement des adhérents mais aussi des résistances. La force des seuls ministres réunis dans le Conseil, même en les supposant remplis de bonne volonté, ne serait pas suffisante pour surmonter les obstacles. La longue marche vers le véritable gouvernement européen ne sera poursuivie que si elle se fonde sur le consentement populaire et sur une légitimité démocratique européenne, c'est-à-dire sur un

Parlement européen qui représente authentiquement les peuples de la Communauté. Il n'est pas raisonnable que ce Parlement n'apparaisse qu'à la troisième étape, ainsi que semble le proposer M. Pompidou: il doit être là dès la première. Certes, au début, il n'aura pas encore tous les pouvoirs dont il disposera à la fin, mais dès le début c'est lui seul qui pourra délibérer avec autorité et légitimité sur les problèmes institutionnels suscités dans le Conseil et les approuver avant qu'ils soient renvoyés pour ratification finale aux parlements nationaux. Ce rôle constitutionnel est déjà plus que suffisant pour le faire élire sans trop attendre.

Si la construction du nouveau pouvoir politique n'était pas fondée sur une telle instance démocratique européenne, on devrait bien se demander d'où pourrait provenir ce nouveau gouvernement, comme M. Pompidou se l'est lui-même demandé. Si l'on croyait pouvoir répondre: de la conférence secrète des directeurs généraux des affaires politiques des ministères des affaires étrangères prévue par le comité Davignon, il faudrait bien constater que, nous aussi, nous serions encore au stade de l'humour.»

qu'à La Haye, ce qui paraît très restrictif et inacceptable pour la Commission. Le 28 février 1972, à l'occasion de la session du Conseil, le président Malfatti monte au créneau pour demander que la Commission soit associée à part entière. Le matin même, une première réunion informelle des ministres des affaires étrangères des États membres et des candidats venait d'arrêter les thèmes du sommet qui ne sont pas très éloignés des orientations suggérées par la Commission: union économique et monétaire et progrès social dans la Communauté, relations extérieures de la Communauté et ses responsabilités dans le monde, renforcement des institutions et progrès dans le domaine politique. Mais si la Commission est invitée à participer complètement aux travaux sur les deux premiers points qui relèvent sans conteste des compétences communautaires, les ministres se réservent de voir dans quelle mesure

et de quelle manière elle pourrait être associée sur la troisième question <sup>(1)</sup>.

Le débat rebondit lors de la rencontre des ministres du 20 mars. Maurice Schumann propose alors une distinction entre le renforcement institutionnel qui concerne la Commission et le progrès dans le domaine politique où elle ne pourrait pas intervenir. Il dénie en particulier à la Commission le droit de se prononcer sur la création éventuelle d'un secrétariat pour la coopération politique ou sur la question des ministres des affaires européennes <sup>(2)</sup>. La Commission réfute évidemment la thèse du ministre français. Elle conteste la possibi-

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 148, note de Klaus Meyer pour les membres de la Commission, 29 février 1972.

<sup>(2)</sup> AHUE, EN 387, note sur la rencontre informelle des ministres des affaires étrangères des six États membres et des quatre candidats, 20 mars 1972.

### Sous le signe de l'élargissement, l'«atmosphère» de deux sommets (La Haye et Paris)

«La Haye, décembre 1969. Dans une Communauté européenne quasiment paralysée par les tensions successives liées à l'échec du plan Fouchet (1962) et à la crise de la "chaise vide" (1965), les médias affluent pour assister à ce "tournant historique" avec deux personnages nouveaux: Georges Pompidou (président de la République française, après le retrait du général de Gaulle) et le chancelier Willy Brandt.

Basé sur le triptyque "achèvement-approfondissement-élargissement", l'ordre du jour était très ambitieux, politiquement bien sûr, mais il comportait par ailleurs de nombreuses interférences de nature souvent technique, pour lesquelles la contribution des services de la Commission, sous la houlette d'Émile Noël, sera très précieuse, sans compter les efforts de Raymond Barre pour faire progresser les balbutiements d'une future union économique et monétaire. En revanche, pour Bino Olivi, porte-parole, et moi-même, porte-parole adjoint, en accompagnant à La Haye le président Jean Rey, nous savions que la situation serait difficile et délicate.

Après l'ouverture officielle dans la belle salle des "Chevaliers", où photographes et caméras avaient été admis, les délibérations proprement dites se poursuivirent sans le président de la Commission pour lequel était prévue, le lendemain matin, une heure (et pas plus), afin d'expliquer aux chefs d'État et de gouvernement les "aspects communautaires". D'autant que les journalistes allaient se coucher tard, après les "points de presse" des différentes délégations, y compris les premières confidences de Georges Pompidou et Willy Brandt, complétées par les divers services de presse.

Nous avons alors monté le scénario suivant: récolter tout au long de la soirée le maximum d'information en couvrant le briefing des différentes délégations; se retrouver au petit-déjeuner avec le président pour faire le point; retenir la salle des conférences de presse pour présenter le résumé de l'intervention du président; mobiliser le maximum de journalistes. Je passe sur les péripéties et rebondissements, qu'il serait trop long de conter, pour constater que l'opération a parfaitement réussi grâce à quelques ingrédients fondamentaux:

— synergie entre Bruxelles et bureaux décentralisés;

- efficacité du responsable local (R. Simons-Cohen, à l'époque), grâce à ses bonnes relations avec les services gouvernementaux, et la presse nationale;
- relations de confiance avec les "accrédités": la conférence de presse convoquée par Bino Olivi faisant comble en était la meilleure illustration.

À Paris, à l'automne 1972, le contexte était très différent, mais nous nous heurtions à nouveau à des tentatives de marginalisation de la Commission.

Les dates de la conférence au sommet des Neuf étant décidées (19-21 octobre à Paris), les travaux préparatoires vont se développer, en marge desquels se répand une rumeur que nous signale François Fontaine, le chef du bureau de presse et d'information à Paris: la Commission pourrait "assister" aux séances du sommet qui ont "un lien avec le marché commun", mais pas à celles qui traitent des problèmes de coopération politique.

Sans entrer dans les détails de notre contre-feu, j'ai le souvenir de réunions avec Sicco Mansholt et son chef de cabinet, où fut discutée, en particulier, la liste des réponses positives à donner à une dizaine d'invitations. Je suggérai d'en privilégier une: le déjeuner-débat avec la presse diplomatique à Paris. Sicco Mansholt me donnera carte blanche pour le plan de table. Ayant appris que Le Monde avait un nouveau responsable du "service diplomatique", Michel Tatu, qui revenait de Moscou, je décidai d'être son voisin. La conversation s'annonçait passionnante (j'appris beaucoup sur l'URSS), mais concernant le "dossier européen", et, c'était normal, Michel Tatu ne connaissait pas grand-chose: à moi de le mettre au parfum! En particulier sur le rôle de la Commission, qualifiée d'"observateur" à un briefing du Quai d'Orsay.

À l'approche du sommet, ce flou artistique se confirma et j'ai dû donner rendez-vous au centre des conférences, avenue Kléber, à plusieurs journalistes pour montrer, sur place, l'emplacement des délégations et... de la Commission. Je confirmerai que Sicco Mansholt, entouré de ses trois vice-présidents, Raymond Barre, Wilhelm Haferkamp et Carlo Scarascia Mugnozza, prendrait la parole et qu'avec Bino Olivi nous allions retenir une salle et une heure pour le "point de presse" qui permettrait au pré-

sident de la Commission d'expliciter sa contribution au sommet. Comme saint Thomas, les journalistes voulaient voir, entendre et "toucher"; c'était la seule façon de "positionner" la Commission.

Ces dispositions étaient d'autant plus opportunes que l'incident avec Léon Zitronne, en début de soirée, révélait bien une "atmosphère"! Brièvement, voici les faits. Ayant assisté à l'arrivée des chefs d'État ou de gouvernement, j'avais évidemment été attentif au passage du président de la Commission filmé par la télévision comme les autres personnalités, à l'entrée du bâtiment. Mais au journal télévisé, point de Mansholt. Au Pré Catelan (1), le soir, une réception organisée par Denis Baudouin, le conseiller de presse du président Pompidou, réunissait les nombreux journalistes; je réussis à joindre Léon Zitronne pour lui faire part de mon étonnement.

"Dans le reportage sur le sommet, est-il normal de ne pas avoir M. Sicco Mansholt, président de la Commission européenne? Il a pourtant été filmé à l'arrivée des délégations", lui ai-je dit. "Comment? M. Mansholt?", répond superbement Léon Zitronne, ses services ne m'ont certainement pas fait parvenir son curriculum! J'ai des fiches, moi, je classe tout... Pour ce qui est de la conscience

professionnelle, je n'accepte aucun soupçon!" Il avait peut-être raison, quant à l'aspect formel, mais l'argument a fait sourire les uns, d'autres étaient plutôt choqués; le représentant d'une chaîne allemande le souligna d'une expression, assez crue, heureusement perdue dans le brouhaha de la réception. Dans le cercle des journalistes qui s'était formé, des commentaires plus courtois constataient simplement que, la télévision française étant ce qu'elle est, l'atmosphère créée autour de la Commission et de son rôle n'avait pas besoin de "directive" proprement dite pour la marginaliser à l'écran. Et chacun de repartir au buffet — incident clos — avec la grande satisfaction d'avoir eu le privilège de participer au premier sommet à neuf, placé sous le signe du premier élargissement.»

Témoignage de Paul Collowald dans *Anecdotes européennes. Témoignages réunis par Jean-Claude Eeckhout et Jacques Keller-Noëllet*, vol. I, chaire Jean Monnet d'histoire de l'Europe contemporaine — GEHEC, Louvain-la-Neuve (à paraître).

lité de séparer clairement le renforcement institutionnel et le progrès dans le domaine politique ou encore la politique étrangère et les compétences communautaires vis-à-vis des tiers. Elle fait remarquer aussi qu'une révision des traités pour modifier les structures institutionnelles peut se faire aussi bien à l'initiative de la Commission qu'à celle du Conseil (2). Le 4 mai, le président Mansholt, qui vient de succéder à Franco Maria Malfatti, écrit au président du Conseil, Gaston Thorn, pour exposer le point de vue de la Commission, sa vision de la construction européenne, y compris politique, dans un cadre institutionnel unitaire. Mais sa lettre reste sans réponse (3), et la Commission n'est pas invitée à la réunion informelle des ministres des 26 et 27 mai sur les questions politiques,

alors qu'elle avait participé aux deux réunions précédentes avec une délégation de six membres équivalente à celle des États, que Malfatti s'était exprimé sur les relations extérieures de la Communauté le 20 mars (4) et Mansholt sur l'union économique et monétaire le 24 avril (5).

Mais à leur réunion du mois de juin, les ministres mettent en place un groupe ad hoc qui doit devenir l'instrument de la préparation du sommet au cours de l'été, et la Commission y est représentée par son secrétaire général Émile Noël (accompagné de Klaus Meyer et Renato Ruggiero) qui siège avec les représentants permanents des États sous la présidence du Néerlandais Emmanuel Sassen (6). Ce groupe ad hoc centralise les propositions avant de faire une synthèse qui doit trouver les formulations susceptibles d'être acceptées par le sommet. La

(1) Restaurant célèbre à Paris portant le nom du lieu-dit où il est situé, dans le bois de Boulogne.

(2) AHUE, EN 387, note du 26 mai 1972.

(3) AHUE, EN 478, lettre de Sicco Mansholt à Gaston Thorn, 4 mai 1972, et lettre de Sicco Mansholt au représentant permanent d'Italie, 25 mai 1972.

(4) AHUE, EN 476, discours de Franco Maria Malfatti, 20 mars 1972.

(5) AHUE, EN 477, discours de Sicco Mansholt, 24 avril 1972.

(6) AHUE, EN 121, note de Klaus Meyer, 29 juin 1972.

Commission lui adresse le 7 juillet un mémorandum qui énumère les objectifs à poursuivre selon elle dans les années à venir: réalisation progressive de l'union économique et monétaire, progrès social (plein emploi, garantie du revenu des travailleurs, accroissement des moyens et du champ d'action du Fonds social), évolution vers des droits civiques européens, réduction des disparités régionales, protection et amélioration de l'environnement, renforcement et intégration des structures industrielles, négociations sur la réforme du système monétaire international, négociations commerciales internationales et négociations à la CSCE, meilleure coopération avec les pays en développement, renforcement des institutions communautaires <sup>(1)</sup>.

Un premier rapport du groupe ad hoc, en juillet, souligne la concordance assez large entre les points de vue des différents partenaires <sup>(2)</sup>. Le rapport définitif, en date du 9 septembre, semble satisfaisant pour la Commission, mais encore perfectible, à en croire une note manuscrite d'Émile Noël, qui souligne que les formules retenues constituent un progrès important par rapport au texte du mois de juillet mais que «la Commission usera dans les semaines qui viennent de toute sa force de conviction pour que [...] d'autres rapprochements sur des points de substance interviennent, de sorte que le sommet réponde vraiment aux espoirs mis en lui» <sup>(3)</sup>.

Le sommet se tient comme prévu à Paris, les 19 et 20 octobre, au lendemain du processus de ratification des traités d'adhésion, et la Commission est invitée à participer aux travaux, à l'exception toutefois de la première partie de la séance du 20 au matin consacrée à la coopération politique. Le président Mansholt intervient à la fois au cours de la séance d'ouverture, le 19, et au cours des débats sur les relations extérieures, le 20 en fin de matinée, ou sur les questions institutionnelles, le 20 dans l'après-midi. Dans son exposé général présenté le 19 à la suite des déclarations des chefs d'État ou de gouvernement, il indique les trois

grandes orientations que le sommet devrait définir, selon lui, pour les années à venir. Il est à noter qu'il commence à expliquer que tout ce que les Européens ont bâti jusque-là a pour objectif essentiel le développement de la Communauté vers une union politique. Dans cette perspective, il souhaite avancer vers la formation d'un vrai gouvernement européen responsable devant le Parlement élu au suffrage universel direct et il estime que le sommet devrait fixer une date butoir pour la tenue de ces élections. Il parle ensuite du renforcement de la solidarité interne en ajoutant aux thèmes économiques (politiques sociale, régionale, industrielle, énergétique, environnementale) la nécessité de faire un pas important vers l'Europe des citoyens grâce à la suppression des contrôles aux frontières, à l'octroi de droits civiques européens et à la coopération dans le domaine de l'éducation. Enfin, l'ouverture de la Communauté vers le monde devrait permettre l'affirmation de son identité <sup>(4)</sup>.

Il semble que la Commission, et en particulier Émile Noël, contribue largement à l'élaboration de la longue déclaration finale du sommet <sup>(5)</sup>. Celle-ci n'apporte pas de grandes surprises, mais déçoit Mansholt par l'absence de décision sur le suffrage universel direct. Une introduction en sept points rappelle la volonté des gouvernements de construire une Europe démocratique, de renforcer la Communauté en établissant une union économique et monétaire, d'atténuer la disparité des conditions de vie, d'accroître l'effort d'aide au développement, de favoriser les échanges internationaux, de poursuivre la politique de détente et de «transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne». Les seize points de la déclaration énumèrent ensuite la série de projets en discussion depuis un an <sup>(6)</sup>.

Globalement, la Commission peut se féliciter de ce sommet. Selon un témoignage, Émile Noël

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 121, communication de la Commission, 7 juillet 1972.

<sup>(2)</sup> AHUE, EN 123, rapport du 17 juillet 1972.

<sup>(3)</sup> AHUE, EN 124, note manuscrite d'Émile Noël, 7 septembre 1972.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 382, exposé de Sicco Mansholt, 19 octobre 1972.

<sup>(5)</sup> AHUE, EN 931, ce dossier contient de nombreux projets pour la déclaration finale et notamment des «brouillons» manuscrits d'Émile Noël. Voir aussi entretien collectif (Fernand Braun, Jean-Claude Eeckhout), 19 octobre 2004.

<sup>(6)</sup> AHUE, EN 931, texte de la déclaration finale.



La Commission au sommet de Paris auquel elle a été associée à partir des travaux préparatoires jusqu'aux conclusions du sommet. De gauche à droite, à l'avant-plan: Wilhelm Haferkamp, Sicco Mansholt et Émile Noël de dos, Raymond Barre.

était très heureux. Cette satisfaction est doublement justifiée. D'une part, la Commission a été associée beaucoup plus étroitement qu'en 1969 aux travaux du sommet, depuis la phase préparatoire jusqu'à l'adoption du communiqué final. D'autre part, cette déclaration esquisse de nombreux projets à réaliser non pas en dehors, mais dans le cadre communautaire <sup>(1)</sup>.

Cet ambitieux programme incite la Commission — qui doit pourtant laisser la place à un nouveau collègue, deux mois plus tard, au moment de l'élargissement, le 1<sup>er</sup> janvier 1973 — à ne pas perdre de temps pour élaborer des propositions concrètes sur les sujets les plus urgents dont certains devraient être prêts à la fin de janvier ou au début de février. Elle décide, dès sa séance du 25 octobre, de constituer un groupe de travail comprenant tous les directeurs généraux sous la présidence d'Émile Noël <sup>(2)</sup>. Ce groupe «Suites du sommet»,

qui tient une première réunion dès le 6 novembre et plusieurs autres dans la foulée, parvient à élaborer avant la fin de l'année un «inventaire coordonné» des actions à entreprendre en vue de la mise en œuvre des décisions du sommet <sup>(3)</sup>. Le chantier est donc en principe déblayé au moment de la passation des pouvoirs entre la Commission des Six et la Commission des Communautés élargies à neuf.

Ainsi, entre 1967 et 1972, la Commission unique se trouve confrontée constamment à la nécessité de conforter son rôle dans le système institutionnel communautaire. Face aux autorités françaises qui cherchent à réduire son influence, elle ne trouve pas toujours un appui suffisamment efficace de la part des cinq autres gouvernements, et le Parlement européen est lui-même trop faible pour pouvoir constituer un point d'appui important. La

<sup>(1)</sup> Entretien collectif (Giuseppe Ciavarini Azzi), 19 octobre 2004.

<sup>(2)</sup> AHUE, EN 481, note d'Émile Noël, 27 octobre 1972.

<sup>(3)</sup> AHUE, EN 481, inventaire coordonné, 24 décembre 1972.

Commission doit donc compter avant tout sur elle-même, sur la qualité de son travail, sur l'image positive et l'autorité morale de ses membres, sur l'efficacité de son secrétaire général. Elle se montre extrêmement vigilante et déterminée à intervenir, en particulier dans le domaine institutionnel et plus encore dans le domaine politique où les traités garantissent moins bien sa position que sur les

questions économiques. Elle cherche notamment, avec la plus grande énergie, à imposer sa participation aux sommets des chefs d'État ou de gouvernement, afin d'éviter tout risque de marginalisation et avec l'espoir de sauvegarder les atouts du système communautaire.

MARIE-THÉRÈSE BITSCH



## Chapitre 7

# Franco Maria Malfatti: une présidence écourtée

La figure de Franco Maria Malfatti et son rôle en tant que président de la Commission européenne sont restés profondément marqués par sa décision de renoncer à son mandat en mars 1972, environ un an et demi seulement après son investiture, afin de participer aux élections législatives organisées en Italie au printemps de cette année-là, après la dissolution anticipée des chambres. Ce choix — souvent interprété comme le signe d'un faible intérêt pour l'engagement pris à Bruxelles — a incité la plupart des historiens à négliger l'action de Malfatti à la tête de la Commission, voire même à la juger plutôt négativement<sup>(1)</sup>. Si l'on fait abstraction de la décision qui mettra un terme à son expérience européenne et que l'on examine attentivement les activités du dirigeant de la Démocratie chrétienne dans le bref laps de temps où il préside la Commission, le jugement s'avère plus nuancé.

La nomination de Malfatti intervient à un moment particulièrement délicat pour la vie de la Communauté. Quelques mois seulement se sont en effet écoulés depuis le sommet de La Haye de décembre 1969 et l'adoption des trois célèbres objectifs que sont l'«élargissement», l'«achèvement» et l'«approfondissement» de la Communauté européenne<sup>(2)</sup>. C'est donc au cours des premiers mois de 1970 qu'est mis en route le mécanisme qui conduira, entre autres, à l'ouverture des négociations pour l'adhésion à la CEE, à la CECA et à la CEEA du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège, à la définition des instruments pour le financement du budget communautaire ainsi qu'aux premiers projets d'union monétaire et de formes plus étroites de coopération politique. À ces importants objectifs s'ajoute la nécessité de faire face à une situation internationale complexe, caractérisée par une instabilité économique croissante et par de graves désaccords entre l'Europe occidentale et les États-Unis de Richard Nixon autour des relations mo-

(1) Voir, par exemple, le jugement exprimé dans un récent volume: Dinan, D., *Europe Recast. A History of European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2004, p. 144: «Il avait été décidé, d'un commun accord, que c'était au tour de l'Italie de désigner un candidat à la présidence en 1970, pour succéder à Jean Rey. Aucune personnalité italienne de premier plan ne souhaitait venir à Bruxelles. Le gouvernement a finalement choisi Franco Maria Malfatti, le ministre chargé des postes et télécommunications. Orateur brillant, Malfatti aimait disserter sur l'état déplorable de l'intégration européenne. Pour le reste, il n'a eu qu'une influence minime sur la Communauté. Il a démissionné de son poste de président de la Commission en 1972 pour retourner à la vie politique italienne.»

(2) À ce sujet, voir, par exemple, le numéro thématique n° 2 de 2003 du *Journal of European Integration History* et Guasconi, M. E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, coll. «Storia delle relazioni internazionali», n° 8, Polistampa, Florence, 2004.

## Franco Maria Malfatti (1)

Franco Maria Malfatti est né à Rome le 13 juin 1927. Journaliste, il se consacre à la politique dès sa jeunesse: délégué national du Movimento giovanile de la DC (Mouvement des jeunes démocrates-chrétiens) en 1951, il est élu député pour la première fois en 1958.

À son activité parlementaire s'ajoute, à partir de 1963, l'activité gouvernementale. Il entre en effet dans le I<sup>er</sup> gouvernement Moro avec la charge de sous-secrétaire à l'industrie et au commerce, qu'il assure aussi dans le III<sup>e</sup> gouvernement Moro. Sous-secrétaire aux affaires étrangères au sein du II<sup>e</sup> gouvernement Leone et dans le I<sup>er</sup> gouvernement Rumor jusqu'au 14 février 1969, il est alors nommé sous-secrétaire au budget.

Il devient ministre pour la première fois en 1969. Il est titulaire des Partecipazioni Statali (participations d'État) dans le II<sup>e</sup> gouvernement Rumor. Il est ensuite (1970) ministre des postes et des télécommunications dans le III<sup>e</sup> gouvernement Rumor jusqu'en juin 1970, moment où il est appelé à présider la Commission des Communautés européennes, fonction qu'il occupe jusqu'en mars 1972.

En 1973, il revient au gouvernement en tant que ministre de l'éducation nationale dans les IV<sup>e</sup> et

V<sup>e</sup> gouvernements Rumor, et les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> gouvernements dirigés par Moro. Maintenu à l'éducation nationale dans le III<sup>e</sup> gouvernement Andreotti, il passe aux finances au sein des deux gouvernements suivants dirigés par Andreotti. Dans le I<sup>er</sup> gouvernement Cossiga (1979), il reçoit la charge de ministre des affaires étrangères, fonction dont il démissionne pour des raisons de santé en janvier 1980.

En 1987, il est appelé à assumer la conduite de la délégation italienne auprès de l'Union de l'Europe occidentale.

En 1989, il est nommé chef du secrétariat politique de la Démocratie chrétienne.

Membre de la direction générale de la DC, il en a dirigé le service de propagande, le service des activités culturelles ainsi que la maison d'édition catholique Cinque Lune. À la tête des journaux *Il Popolo* et *La Discussione*, il a publié dans plusieurs revues du parti des articles sur l'histoire de la Démocratie chrétienne.

Il meurt à Rome le 10 décembre 1991.

nétaires et commerciales entre les deux rives de l'Atlantique. Au début de 1970, le mandat de la Commission dirigée par le Belge Jean Rey arrive à échéance. La composition de la nouvelle Commission doit passer de quatorze à neuf membres. L'hypothèse que sa présidence revienne à un représentant italien est émise. Les noms de politiciens de premier plan tels que, par exemple, Emilio Colombo et Giuseppe Petrilli, ainsi que celui de Lionello Levi Sandri, qui avait assumé pendant dix ans la fonction de commissaire européen, sont mis en

avant (2). Mais des veto croisés se manifestent au sein des partis du gouvernement, tandis que certains candidats ne semblent guère désireux de se rendre à Bruxelles et de s'exclure ainsi pour quelque temps de la vie politique italienne. Ce n'est qu'avec difficulté qu'on finit par retenir la candidature de Franco Maria Malfatti. Né à Rome le 13 juin 1927, il a donc 43 ans. C'est l'un des plus jeunes et brillants représen-

(1) Voir AHUE, biographie de l'inventaire du Fonds Malfatti; <http://www.democraticicristiani.it>; <http://www.esteri.it>.

(2) Petrilli comme Levi Sandri étaient membres de la Commission européenne; Levi Sandri en avait été aussi le vice-président. Emilio Colombo avait joué un rôle important aussi bien dans le cadre de la négociation pour la première demande d'adhésion britannique à la CEE que dans la mise au point de ce que l'on appellera le compromis de Luxembourg.

tants de la Démocratie chrétienne. Entré très jeune en politique, il est élu député pour la première fois en 1958. Au cours des années 60, il est sous-secrétaire d'État dans divers gouvernements. En 1969, il est nommé à la tête de l'important ministère des Partecipazioni Statali (participations d'État) dans le deuxième cabinet Rumor et il passe, en mars 1970, dans le troisième cabinet Rumor, à la direction du ministère des postes et des télécommunications, un portefeuille dont l'importance n'est secondaire qu'en apparence.

Au début de son expérience politique, Malfatti avait milité dans l'aile gauche du parti, devenant ensuite un fidèle partisan d'Aldo Moro. Pendant cette période, celui-ci exerce la fonction de ministre des affaires étrangères, et c'est lui qui réussit à convaincre un Malfatti hésitant, qui ne veut pas abandonner la scène politique nationale, d'accepter le poste à Bruxelles. Cette décision est confirmée lors de la rencontre des ministres des affaires étrangères des Six, qui se tient à Bagnaia, à la fin de mai 1970. La nouvelle Commission entre en fonction le 1<sup>er</sup> juillet. Outre le président, l'institution communautaire voit confirmer bon nombre d'autres postes: le Néerlandais Sicco Mansholt, qui est certainement l'une des personnalités les plus remarquables, les Français Raymond Barre et Jean-François Deniau, le Belge Albert Coppé, l'Allemand Wilhelm Haferkamp, mais il y a également quelques nouvelles présences importantes, parmi lesquelles se distinguent, outre le Luxembourgeois Albert Borschette, le célèbre intellectuel allemand Ralf Dahrendorf et le leader fédéraliste italien Altiero Spinelli. Les interlocuteurs de Malfatti sont, dans certains cas, des hommes prestigieux ayant une longue expérience des questions européennes, dans d'autres cas, des personnalités aux convictions fortes, et on ne peut non plus négliger la figure du secrétaire général Émile Noël. Dans sa nouvelle tâche, Malfatti est épaulé par un diplomate italien chevronné, Renato Ruggiero, qui vient du Coreper et collaborera étroitement avec le nouveau président en tant que chef de cabinet<sup>(1)</sup>. Dans sa gestion des activités de la Commission,

Malfatti estime pouvoir exploiter les méthodes de travail qui lui correspondent le mieux et qu'il tire de l'expérience vécue dans le monde politique italien. Il a en effet été à bonne école car la Démocratie chrétienne est traversée par des courants dont l'existence et le comportement exigent sans cesse la recherche d'équilibres et de compromis. Le leader démocrate-chrétien a donc souvent recours à la médiation et démontre sa volonté de trouver, si possible, des solutions de compromis. Cette approche semble s'opposer, surtout dans une première phase, aux méthodes utilisées par ses prédécesseurs, qui avaient tendance à se présenter devant la Commission avec des solutions précises, préférant éviter que les choix ne naissent du dialogue au sein de l'institution. Cette attitude de médiation et de compromis donne, tant à quelques fonctionnaires qu'à l'un ou l'autre commissaire, une impression de faiblesse<sup>(2)</sup>. En réalité, Malfatti, bien que peu enclin à des affrontements personnels et à des oppositions frontales, arrive à Bruxelles avec quelques objectifs précis qu'il tentera de conserver tout au long de son mandat. Conscient du fait que la Communauté vit un moment exceptionnel, il tente, d'une part, d'appliquer au mieux les décisions prises au sommet de La Haye en 1969 et, d'autre part, de défendre et de renforcer, si possible, le rôle et les prérogatives de la Commission, surtout face à la volonté de certains États membres de considérer cette institution comme une sorte de structure auxiliaire de nature technico-administrative<sup>(3)</sup>.

Son engagement par rapport à ces objectifs est confirmé, par exemple, par les observations qu'il formule à propos du traitement que la presse réserve à l'action du Conseil et à celle de la Commission<sup>(4)</sup>. Sur les sujets relatifs aux prérogatives de la Commission, il en arrive même à l'affrontement avec l'un des commissaires, l'Allemand Haferkamp.

<sup>(2)</sup> Ibidem. Ces jugements contrastent avec certaines opinions sévères exprimées en 1972 par certaines sources journalistiques, qui auraient fait allusion à des désaccords entre Malfatti et les fonctionnaires européens à cause du souhait présumé du président de se voir reconnaître des privilèges et des reconnaissances formelles dues à son «rang». Voir AHUE, FMM 6, «Démission du président Malfatti».

<sup>(3)</sup> Voir par exemple les premières déclarations de Malfatti: AHUE, FMM 2, «Mise en place de la Commission».

<sup>(4)</sup> AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», lettre de Beniamino Olivi à Renato Ruggiero, 20 septembre 1971.

<sup>(1)</sup> Voir l'entretien avec Renato Ruggiero, 15 juillet 2004.

Il reproche à ce dernier les critiques qu'il a émises devant la Commission à propos de la nomination d'un fonctionnaire italien comme représentant de l'institution européenne auprès de l'administration américaine. Dans une lettre personnelle envoyée à Haferkamp, en plus de défendre le choix qu'il a fait et la méthode qu'il a suivie en cette circonstance, Malfatti affirme: «Avec la nomination de notre représentant à Washington, nous avons gagné un combat qui avait commencé aux temps du président Hallstein; par cette nomination, nous avons accompli un geste vis-à-vis des États-Unis que le président Nixon en personne a apprécié publiquement et même en privé. Je m'attendais donc de la part de tous les collègues de la Commission à une pleine compréhension et à un appui total pour ce geste. Il serait inconcevable que ce soit la Commission elle-même qui veuille à présent jeter une ombre sur sa propre décision» (1). De cette manière, il est aussi démontré que Malfatti n'est pas toujours disposé à accepter la logique de la médiation lorsque sont en jeu des intérêts qu'il juge fondamentaux pour l'organe dont il assure la présidence.

Analyser en détail les différents aspects de l'action de Malfatti étant impossible, force est de concentrer l'attention sur quelques-uns des nombreux problèmes auxquels il a été confronté (2). À cet égard, les sujets les plus importants sont: les relations entre la Communauté et les États-Unis, le projet d'union économique et monétaire et le processus d'élargissement.

## Les relations transatlantiques

Pour ce qui concerne le partenariat euro-américain, les relations paraissent, au moment de l'entrée en fonction de Malfatti, conditionnées néga-

tivement tant par les doutes de Washington à l'égard de l'attitude de certains partenaires européens que par la méfiance européenne envers l'administration Nixon, et enfin par la présence de difficultés concrètes d'ordre économique et commercial relatives au rôle du dollar et aux tendances protectionnistes de Washington. Dans ce contexte, Malfatti, pourtant désireux d'instaurer des rapports positifs et de totale collaboration avec les États-Unis, n'hésite pas à inciter la Commission, qui inspire ici les prises de position du Conseil, à adopter une attitude ferme vis-à-vis de certaines mesures protectionnistes, particulièrement sur la perspective d'application du *Mill's Bill*. Bien qu'une telle mesure législative ne soit pas approuvée, entre la fin de 1970 et le début de 1971, les tendances protectionnistes s'intensifient du côté américain, si bien que Malfatti décide de se rendre aux États-Unis. La mission est précédée d'une visite exploratoire de Ruggiero, tandis que le président prend l'initiative d'une rencontre des ministres des affaires étrangères des Six en vue de fixer une ligne communautaire (3). Ayant obtenu l'accord des Six sur cette proposition et sur son initiative de nommer aux États-Unis un représentant de la Commission (4) de haut niveau, Malfatti part en avril 1971 pour Washington (5). Les discussions avec les représentants de l'administration américaine ne sont pas faciles. Bien qu'on évalue positivement, de part et d'autre, les développements politiques de la Communauté, les questions économiques font naître une série d'obstacles et d'incompréhensions. Alors que les autorités américaines paraissent repliées sur leurs problèmes et irritées face à une prétendue rigidité européenne, Malfatti souligne qu'il est nécessaire que les États-Unis n'appliquent pas des dispositions protectionnis-

(1) AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», lettre de Franco Maria Malfatti à Wilhelm Haferkamp, 24 juillet 1971.

(2) Il est révélateur qu'au lendemain de la démission, pour contester peut-être l'impression d'une présidence peu remarquable, on rédige au sein de la Commission une étude sur l'action de Malfatti, relevant, entre autres, trois aspects fondamentaux dans les activités de ce dernier. Voir AHUE, FMM 3, «Réforme de la Commission», note de couverture pour le dossier «Primi elementi per la cronistoria della Commissione Malfatti», à l'attention de Renato Ruggiero.

(3) AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», document «Éléments pour la conversation du président Malfatti avec les ministres des affaires étrangères sur le voyage aux États-Unis», [mars 1971].

(4) La nomination d'un représentant de la Commission aux États-Unis avait été au centre d'une négociation difficile à cause de l'opposition française. Sur cette question, probablement à la demande de Malfatti, le gouvernement italien, Ralf Dahrendorf et Émile Noël avaient joué un rôle central; voir AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», note d'Émile Noël, 1<sup>er</sup> mars 1971, «personnel»; note de Klaus Terloth pour Renato Ruggiero, 1<sup>er</sup> avril 1971.

(5) Voir ci-dessus la note 3.



Franco Maria Malfatti (*debout*) prête serment devant la Cour de justice à Luxembourg le 8 juillet 1970. Lors de l'entrée en fonction d'un nouveau collègue, ses membres prêtent serment devant la Cour de justice et devant le Parlement européen.

Selon l'article 157 du traité, «ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages».

*Derrière Malfatti, de gauche à droite, au premier rang: Jean-François Deniau, Wilhelm Haferkamp, Sicco Mansholt, Raymond Barre, Albert Coppé; au deuxième rang: Walter Much, Émile Noël, Albert Borschette, Altiero Spinelli, Ralf Dahrendorf.*

tes qui, en outre, contrastent avec les négociations en cours au sein du GATT <sup>(1)</sup>. Au final, on enregistre un «accord général pour éviter d'exacerber par la suite les divergences». Mais le président ne doit pas tenir compte des seuls Américains. En effet, tant en ce qui concerne les questions commerciales que la nomination d'un représentant officiel de la Commission à Washington, il importe de ménager les Six en veillant à ne pas dépasser les limites du mandat. Au niveau de la représentation diplomatique surtout,

l'enjeu est hautement symbolique. Il s'agit d'assurer la place de la Commission sans heurter les susceptibilités de chaque pays représenté à Washington dans un cadre bilatéral. L'état des choses paraît à cet égard rapidement satisfaisant. La Commission peut affirmer que «l'accueil des ambassadeurs des Six [fut] excellent et que, malgré quelque réticence, le principe de l'étroite collaboration avec le futur délégué de la Commission [fut] accepté» <sup>(2)</sup>.

(1) AHUE, FMM 3, «Réforme de la Commission», document cité ci-dessus à la note 2, p. 162.

(2) AHUE, FMM 3, document cité ci-dessus à la note 2, p. 162.

Pendant la période qui suit, la Commission tente, notamment sous l'impulsion de Malfatti, de maintenir de bons rapports avec Washington, en incitant la Communauté à montrer quelques signes de «bonne volonté» au sujet du régime de certains produits agricoles, ainsi que le demandait l'administration Nixon <sup>(1)</sup>. Dans cette tentative, Malfatti doit s'opposer aux résistances de certains partenaires de la Communauté, parmi lesquels la France et l'Italie elle-même. Par ailleurs, au cours de l'été 1971, le gouvernement américain décide une série d'importantes mesures telles que des dispositions protectionnistes et la fin de la convertibilité du dollar en or. À la Commission, c'est à Malfatti que revient la tâche d'élaborer les premières mesures visant à rétorquer au volte-face américain et à confirmer l'existence d'un front européen compact et unanime. Le président se montre particulièrement sensible sur ce sujet et intervient à plusieurs reprises pour prendre publiquement position. La Commission ne manque pas, en outre, d'exercer un rôle de médiation afin que les relations avec Washington ne se détériorent pas davantage. Sur ce point, la contribution de Malfatti est significative. Il prend contact avec les autorités américaines — l'ambassadeur américain William Eberle par exemple <sup>(2)</sup> — ou met à profit ses rapports avec le ministère italien des affaires étrangères <sup>(3)</sup>. Les mois suivants, les dissensions au sein des Six s'exacerbent pourtant sur la position que la Communauté devrait prendre à l'égard des États-Unis; et c'est encore une fois grâce à la Commission Malfatti que l'on peut arrêter une position commune et parvenir ainsi aux accords du Smithsonian Institute en décembre 1971 <sup>(4)</sup>.

## Les origines de l'union monétaire

Un autre problème auquel Malfatti est confronté est celui des premiers développements du projet d'union économique et monétaire. La Commission semble parfaitement consciente de l'importance de l'enjeu comme de la nécessité de faire avancer le projet; elle est tout aussi consciente que des visions différentes et souvent opposées sont très vite apparues, en particulier entre ceux qui craignent une supranationalité excessive et ceux qui au contraire considèrent l'UEM comme un instrument destiné à faire progresser de manière décisive l'hypothèse fédérale, sans oublier les divergences de vues existant entre «monétaristes» et «économistes» quant à la nature du projet. Une nouvelle fois, Malfatti mise sur une position «médiane» qui sera adoptée après que les désaccords nés au sein même de la Commission auront été dépassés. Comme l'indique un document interne, la ligne de Malfatti s'exprime à travers les objectifs suivants: «politiser le débat, désamorcer la polémique entre économistes et monétaristes en assurant un parallélisme absolu entre union économique et union monétaire, avancée graduelle et flexibilité sur les questions institutionnelles par le report de leur solution définitive, caractère concret des actions à entreprendre dans la première étape, nécessité d'agir sur les structures» <sup>(5)</sup>. Une fois que cette approche aura été acceptée par les Six, la Commission s'emploiera, au cours de la phase suivante, à dépasser les divergences apparues entre les États membres, et tout particulièrement l'hostilité française à des réformes radicales de nature institutionnelle. Fondé dans une large mesure sur la position de la Commission, un accord de principe est trouvé lors du Conseil de ministres de février 1971, grâce aussi aux nombreux entretiens de Malfatti avec certains responsables des Six et avec d'autres acteurs communautaires. Pourtant, le projet d'UEM se heurte au printemps de la même année aux difficultés monétaires que rencontrent certains pays et au net désaccord qui naît, sur la position du mark, entre l'Allemagne, d'une part, et la France et l'Ita-

<sup>(1)</sup> La réaction positive de l'administration Nixon à la mission de Malfatti est confirmée par les souvenirs de l'ambassadeur italien à Washington, Egidio Ortona; voir à ce propos Ortona, E., *Anni d'America*, vol. III, *La cooperazione 1967/1975*, Il Mulino, Bologne, 1989, p. 296-297.

<sup>(2)</sup> AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», Memo for the record, 29 septembre 1971.

<sup>(3)</sup> AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», lettre de Franco Maria Malfatti à Aldo Moro, 25 janvier 1972, et lettre de Franco Maria Malfatti à Giorgio Bombassei, 25 janvier 1972.

<sup>(4)</sup> Sur le problème en général, voir James, H., *Rambouillet, 15 novembre 1975 — La globalizzazione dell'economia*, Il Mulino, Bologne, 1999, p. 135-164.

<sup>(5)</sup> AHUE, FMM 3, voir la note 2, p. 162.



Franco Maria Malfatti et ses collaborateurs fêtent le premier anniversaire de la présidence.  
*De droite à gauche: Franco Maria Malfatti, Renato Ruggiero, Mario Santi, la secrétaire de Malfatti, Giampaolo Fontana Rava.*  
 (2 juillet 1971)

lie, de l'autre. Malfatti renouvelle ses efforts au nom de la Commission pour éviter une rupture définitive entre les partenaires de la Communauté et tente de trouver une plate-forme commune qui permette la reprise de la négociation, en soulignant, entre autres, que les obstacles rencontrés par l'Europe communautaire s'inscrivent dans un contexte général difficile qui requiert donc un effort commun de la part des Six. En l'occurrence,

l'analyse de la Commission devait se révéler exacte, car, en l'espace de quelques mois, la décision de l'administration américaine concernant la fin de la convertibilité entre le dollar et l'or ne fera que souligner davantage l'urgence d'une initiative communautaire audacieuse. Face à l'émergence de nouvelles dissensions entre les États membres, la Commission prend l'initiative de présenter cinq principes afin d'organiser les rapports de change

entre les monnaies: «parités fixes des monnaies communautaires avec d'éventuels ajustements à apporter en temps voulu, flexibilité dans les rapports de change entre la Communauté et le monde extérieur [...], mesures contre l'afflux excessif de capitaux, interventions concertées des banques centrales en monnaies communautaires, institution d'un mécanisme de solidarité financière» (1). En dépit de l'échec d'un premier Conseil de ministres qui se tient à la mi-août, l'analyse de la Commission finit par s'imposer lors d'une réunion ultérieure des responsables de l'économie des Six qui se tient en septembre.

Cette position favorise l'amorce des négociations avec les autorités américaines et la signature des accords de Washington. Ce résultat constitue les prémices aux décisions que les Six prendront au cours des premiers mois de 1972, surtout après l'apparente solution du désaccord franco-allemand. À la veille de sa démission, Malfatti semble miser sur un renforcement des caractéristiques du futur «serpent monétaire» et souligne en particulier l'exigence d'une «identité monétaire» de la part des Six. Une évidente ambition de nature politique transparaît dans cette position de Malfatti. Mais l'abandon de sa charge bruxelloise laisse cependant inachevée l'œuvre qui était en gestation dans ce domaine.

## L'élargissement

Le contexte dans lequel l'action de Malfatti se révèle, une dernière fois, particulièrement importante concerne l'élargissement de la Communauté. En réalité, quand l'homme politique italien entre en fonction, les négociations viennent juste de commencer. Malgré les requêtes présentées par Jean Rey, on n'avait laissé à la Commission qu'une responsabilité limitée. Pour certains, en effet, la crainte est grande de voir la Commission devenir «la conscience de l'opération d'élargissement» (2). Sous Malfatti, la Com-

mission s'efforce donc, en plus d'un apport essentiel sur le plan technique, de souligner auprès des autorités anglaises la bonne volonté des Six, en fournissant aux gouvernements de la Communauté les *inputs* nécessaires pour surmonter les obstacles qui se présenteront bien vite. À ce propos, la visite de Malfatti à Londres en mars 1971, une mission qui a pour but de démontrer la bonne volonté de la Commission à l'égard du Royaume-Uni, est essentielle. Le président s'efforce par ailleurs de renforcer ses contacts aussi bien avec les négociateurs de la Commission elle-même qu'avec la délégation britannique, «rapports qui s'avèrent importants pour dépasser de nombreuses difficultés de la négociation». Cette mission contribue en fait largement à trouver des solutions à différents problèmes techniques tels que la production sucrière des Caraïbes, la position de la Nouvelle-Zélande, la contribution britannique au budget communautaire (3).

Une fois résolus les problèmes les plus cruciaux des négociations avec les pays candidats, se pose la question de la signature des traités d'adhésion, prévue pour janvier 1972.

Sur ce point, l'objectif de la Commission est de participer à la cérémonie officielle. Mais la France met son veto. Il s'ensuit une polémique qui voit Malfatti tenter de faire pression sur les cinq autres partenaires dans le but d'obtenir un appui clair aux thèses de la Commission, mais l'action de Malfatti se heurte aux «faibles réactions» de l'Allemagne, de l'Italie et des trois États du Benelux. La Commission doit dès lors accepter «la procédure par laquelle le président du Conseil [apposera] la signature au nom de la Communauté». Quoi qu'il en soit, au cours de la cérémonie, Malfatti prononce un discours dans lequel il souligne «la nécessité de poursuivre la réflexion sur le rôle de la Communauté élargie et sur les risques auxquels elle [s'exposerait] si elle ne [se] dotait pas d'institutions renforcées et d'un projet politique cohé-

(1) AHUE, FMM 3, voir la note 2, p. 162.

(2) Ibidem.

(3) Guasconi, M. E., op. cit., p. 207-208 et 217-218.



### Extraits de l'entretien avec Renato Ruggiero au sujet de Franco Maria Malfatti

Sur la rencontre entre Malfatti et Nixon au sujet des questions liées à l'élargissement: «Nous nous sommes trouvés à ce moment-là en grande difficulté avec les États-Unis. À cette époque, le thème du système préférentiel inscrit dans un accord régional constituait un problème de portée majeure. Malfatti l'a compris tout de suite et nous avons décidé qu'il fallait aller à Washington en parler avec Nixon. À un certain moment, Malfatti a dit: "Eh bien, moi, je crois qu'une manière de dépasser ce problème est d'entamer au plus vite une négociation multilatérale. Et je voudrais proposer que cette négociation s'appelle le Nixon Round." Et Nixon a dit: "En vérité, il me semblerait plus juste de l'appeler le Malfatti Round, puisque c'est vous qui le proposez." Alors Malfatti, toujours avec sa modestie et sa simplicité, a dit: "Non, non, moi, je pense que dans la meilleure des hypothèses pour moi on peut l'appeler Nixon-Malfatti Round, mais certainement pas le Malfatti Round." Puis en réalité, on l'a appelé le "Tokyo Round".»

Sur les difficultés initialement rencontrées par Malfatti à Bruxelles: «Je dirais, en parlant très sincèrement, que Malfatti venait d'une expérience politique italienne, et à cette époque-là tout spécialement, il y avait une grande différence entre la façon dont on faisait de la politique en Italie et dans les autres pays européens. Dans les premiers temps, il a eu cette difficulté, c'est-à-dire de chercher, avant même de connaître le problème, le compromis, tandis que les autres voulaient d'abord entamer un débat, et puis éventuellement chercher un compromis...»

Sur la démission de Malfatti: «Je peux vous garantir qu'il disait: "Je crois qu'il est de mon devoir de revenir en Italie, parce que maintenant, après cette expérience, je pense pouvoir aider à susciter une plus grande conscience de ce que sont les idéaux européens, et améliorer par là la politique italienne." Quand est arrivé le jour de sa communication à la presse, des rumeurs ont couru que celle-ci l'attaquerait. L'homme est pris, en quelque sorte, d'une crise de nerfs et refuse de s'y rendre. Je dois dire que Bino Olivi n'a pas voulu y aller lui non plus, déclarant entre autres: "Je suis italien, et donc visé." Et on a envoyé le numéro deux des porte-parole, une personne pas vraiment communicative... Il y eut alors de la part des journalistes une réaction pire encore. Lui [Malfatti] avait préparé une belle intervention, qui justifiait bien ses raisons. Au fond, son geste était absolument justifiable. Le président de la Commission a une fonction politique, et toutes les fonctions politiques ont aussi des agendas politiques dont il faut tenir compte. De toute manière, à l'époque, la valeur du président de la Commission était cinquante fois moindre. Et lui [Malfatti] sentait que, au fond, sa grande mission, ces missions dont je vous ai parlé avant, il les avait déjà accomplies, alors il n'y avait pas un agenda qui l'obligeait à rester...»

Entretien avec Renato Ruggiero, 15 juillet 2004.

rent»<sup>(1)</sup>. Les jours suivants, Malfatti aura cependant une nouvelle preuve de la faiblesse de la Commission et de la volonté des gouvernements de maintenir le plein contrôle des aspects politiques de la construction européenne. Le président de la Commission est en effet informé en toute discrétion par Gaston Thorn d'une réunion qui s'est déroulée entre les ministres des affaires étrangères et les représentants au Coreper au cours de

laquelle a notamment débuté la discussion en vue de la convocation d'un sommet européen. Le désaccord et l'amertume de Malfatti sont manifestes<sup>(2)</sup>. Après l'affront subi à propos de la cérémonie entérinant l'élargissement de la Communauté, ce nouvel épisode confirme à quel point, en dépit des importants progrès de la construction communautaire, la Commission court le risque d'être tenue à l'écart de l'action des gouvernements.

(1) Voir la note 2, p. 162.

(2) AHUE, FMM 4, «Notes confidentielles», 3 février 1972.

### Extraits de presse à l'occasion de la démission de Malfatti

«Malfatti est un homme sensible, cultivé, respecté pour son intelligence et son intégrité. Mais son manque évident de confiance en lui l'a sans aucun doute empêché de devenir un véritable président. Le problème venait avant tout de son incapacité à exercer ses fonctions de dirigeant de manière à faire de la Commission l'équipe homogène et étroitement soudée qu'elle doit être.»

*Times*, 6 mars 1972, p. 21  
(traduit de l'anglais).

«La Commission de Bruxelles n'a pas de contact direct avec la population européenne [...]. Par conséquent, les hommes politiques de Bruxelles chargés de travailler sur l'Europe au plus haut niveau sont déconnectés des politiques nationales et finissent par ne plus avoir aucune influence. C'est à ce destin, dont les présidents Rey et Hallstein, par exemple, ont cruellement fait l'expérience, que Malfatti veut échapper. [...] Il a choisi de refuser de se sacrifier à Bruxelles et de laisser mourir sa carrière politique, et a décidé de revenir en Italie. En agissant ainsi en 1972, année décisive pour la CEE, il cherche à montrer aux gouvernements et aux populations que la CEE ne doit pas se réduire à un simple appareil administratif, mais au contraire se nourrir de la vie démocratique.»

*Luxemburger Wort*, 6 mars 1972, p. 1  
(traduit de l'allemand).

«Par son départ, Malfatti affaiblit non seulement la position de la Commission à un moment

critique, mais il fournit également à l'aile la plus conservatrice du gouvernement français un nouvel argument dans sa campagne visant à limiter les pouvoirs de la Commission, et ce une semaine après que la présence de la Commission a été considérée comme "indésirable" à la première réunion des ministres des affaires étrangères des Dix. [...] Malfatti entrera dans l'histoire actuelle de l'Europe comme le personnage qui a considéré les intérêts de son parti comme étant plus importants que sa responsabilité vis-à-vis de l'Europe.»

*De Nieuwe Gids*, 8 mars 1972, p. 2  
(traduit du néerlandais).

«Bien d'autres avant Malfatti ont agi ainsi: alors qu'ils officiaient au plus haut niveau des organes communautaires européens, ils sont retournés à la politique intérieure de leur pays d'origine, en reconnaissant que les fonctions européennes, auxquelles on accède sans passer par un mandat électif direct, ne peuvent représenter qu'une étape sur le chemin qui mène au pouvoir. Jusqu'à nouvel ordre (c'est-à-dire tant qu'il n'existe pas de mandat électif direct au niveau européen, autrement dit tant que les fondations d'une démocratie parlementaire feront défaut), Bruxelles restera le "tombeau des hommes politiques" qui y séjournent trop longtemps et perdent tout contact direct avec leurs partis et les rapports de forces dans leur pays d'origine.»

*Süddeutsche Zeitung*, 6 mars 1972, p. 7  
(traduit de l'allemand).

### Les raisons d'un abandon

Il est difficile d'évaluer l'incidence de ces derniers événements sur la décision que prend Malfatti, quelques semaines plus tard, de quitter sa fonction de président de la Commission pour participer aux élections italiennes. Dans une lettre adressée à Moro, il indique sa «pro-

fonde conviction de pouvoir de cette manière continuer, dans les années à venir, à œuvrer activement pour la construction européenne» <sup>(1)</sup>. La manière dont Spinelli justifie le choix de Malfatti dans une missive qu'il adresse au pré-

(1) AHUE, FMM 6, «Démission du président Malfatti», lettre de Franco Maria Malfatti à Aldo Moro, 2 mars 1972.

### La présidence de Malfatti selon Emanuele Gazzo

«Sous la conduite du président Malfatti et dans des circonstances très difficiles, *la Commission s'est imposée* <sup>(1)</sup> comme étant une force d'impulsion autonome mais responsable. Un examen objectif des dossiers le confirme (pour la première fois, la Commission intervient directement dans la préparation du sommet; elle est associée à tous les niveaux à l'union politique; elle a donné un apport politique décisif à l'élargissement; elle a anticipé les décisions à prendre en matière d'union économique et monétaire; elle a été la première à demander que l'Europe prenne une initiative autonome pour dialoguer avec les États-Unis, au lieu de s'en faire remarquer, etc.). Tout ceci trouve une confirmation dans le fait que jamais comme à l'heure actuelle la Commission n'a été la cible des attaques de ceux qui estiment qu'elle est l'obstacle le plus encombrant sur la voie d'une commode coopération intergouvernementale dominée par les "combines" des soi-disant grandes puissances.»

*Europe*, 3 mars 1972.

sident du groupe socialiste au Parlement européen, Francis Vals, est révélatrice: il observe que, «en effet, et c'est cela la faiblesse de notre système, il ne s'agit pas là d'un choix entre une carrière politique européenne et une carrière politique nationale. Il s'agissait d'un choix entre l'achèvement du mandat européen, qui aurait

comporté la renonciation pure et simple à toute activité politique ultérieure, et la rentrée anticipée dans la vie nationale» <sup>(2)</sup>.

En dépit de l'existence de facteurs d'explication réalistes, les critiques, parfois très dures, émanant de certains organes de presse n'épargnent guère Malfatti. Plusieurs membres du Parlement européen expriment aussi leur déception. Le président démissionnaire défend alors son choix en différents lieux. Devant l'Assemblée de Strasbourg, il ne dresse pas un bilan négatif de son mandat et continue de défendre, par exemple, les tâches et les prérogatives de la Commission. Il conclut en affirmant: «J'ai, par conséquent, la profonde conviction de ne pas laisser une Commission affaiblie, mais au contraire une Commission qui a assumé et qui, j'en suis sûr, continuera d'assumer concrètement et pleinement son rôle d'investigateur politique» <sup>(3)</sup>.

Si Malfatti n'a assurément pas été le président le plus remarquable, il est indéniable que, dans une phase difficile de la construction européenne et compte tenu du temps limité de son mandat, il a fait de son mieux pour affronter les nombreux problèmes qui se posaient à la Communauté au début des années 70 et qu'il a essayé, dans les limites de ses pouvoirs et avec une volonté de médiation, de défendre les intérêts de la Commission et l'objectif d'une plus grande intégration. L'analyse de son action rend en partie justice à une expérience dont on a trop souvent dit qu'elle avait eu peu d'influence sur le sort de la Communauté.

ANTONIO VARSORI

<sup>(1)</sup> Souligné dans le texte.

<sup>(2)</sup> AHUE, FMM 6, «Démission du président Malfatti», lettre d'Altiero Spinelli à Francis Vals, 9 mars 1972. Spinelli demandait à Vals que les socialistes ne critiquent pas Malfatti à l'Assemblée de Strasbourg.

<sup>(3)</sup> AHUE, FMM 6, «Démission du président Malfatti», texte du discours tenu au Parlement européen.



## Chapitre 8

# Sicco Mansholt: courage et conviction

Sicco Leendert Mansholt est l'un des personnages marquants des premières années de l'histoire de la Commission européenne <sup>(1)</sup>. Son nom restera à jamais lié à la politique agricole commune (PAC) qui prend forme au cours des années 60 sous sa direction énergétique. Aux yeux de beaucoup, y compris au sein de l'appareil de la Commission, Mansholt «est» la PAC. En plus de la fonction de commissaire à l'agriculture, il occupe pendant la période des Six la vice-présidence et, pendant un moment, la présidence de la Commission.

Tout en mettant en lumière quelques épisodes importants de la carrière bruxelloise du personnage, il est important de s'intéresser à sa position, à son apport à la construction de l'appareil, à sa façon de travailler, aux contacts qu'il entretient avec la politique française et néerlandaise et plus généralement avec l'opinion publique européenne, à son souci de la situation mondiale en évolution et finalement à la période de neuf mois durant laquelle il est président de la Commission <sup>(2)</sup>.

### De La Haye à Bruxelles

Avant sa nomination à la Commission, Mansholt fait pendant douze ans et demi partie du gouvernement néerlandais en tant que ministre de l'agriculture, de la pêche et du ravitaillement. À cette époque, de 1945 à 1957, il est l'un des membres essentiels des cabinets qui se succèdent. Il est en grande partie responsable de la croissance de la prospérité de la population rurale pendant la période d'après-guerre. Le socialiste Mansholt connaît l'agriculture par cœur. Il est fils d'agriculteur et, avant de devenir ministre, a dirigé lui-même pendant des années une exploitation agricole. Pendant son ministère, le secteur agricole se développe, passant de la pénurie en matière de production à l'abondance, et mettant l'accent sur l'exportation. Mansholt se présente en même temps comme partisan de l'idée européenne. En 1950, il projette la création d'un «pool vert» par lequel il cherche à obtenir une rationalisation de l'agriculture de l'Europe occidentale sur des bases supranationales. Il jouit d'une grande notoriété en tant qu'organisateur dynamique et créatif et aussi grâce à sa grande force de conviction. Bien qu'il réussisse à moderniser l'agriculture des Pays-Bas d'une façon

<sup>(1)</sup> Une importante biographie de Mansholt est parue après la rédaction de ce chapitre. Il s'agit de Merriënboer, J. (van), *Mansholt. Een biografie*, Boom, Amsterdam, 2006.

<sup>(2)</sup> Le rôle essentiel de Mansholt dans la PAC est traité plus loin aux p. 329-350.

exemplaire, sa politique est contestée. Ses collègues de cabinet lui reprochent de trop régulariser le marché agricole, ce qui rend les agriculteurs dépendants des garanties de prix et des subsides, même si c'était le cas dans la quasi-totalité des pays industrialisés. Son ami social-démocrate, le Premier ministre Willem Drees, se fâche régulièrement avec lui, car il constate avec regret que la politique agricole nationale a créé d'énormes surplus à l'exportation et est devenue «horriblement coûteuse». Lorsque la Commission européenne naît en janvier 1958, il n'a aucune objection au départ de Mansholt de La Haye vers Bruxelles. Un jour, il dit à son ministre des affaires économiques Jelle Zijlstra: «Ouf! Nous en sommes débarrassés.» Zijlstra réplique: «Comment, débarrassés? Je me dois de modérer ton optimisme, il reviendra par la bande» (1). Zijlstra entend par là que, à Bruxelles, Mansholt fera tout pour réaliser ses plans agricoles au niveau européen. Ce qui sera le cas.

Malgré le scepticisme de Drees et Zijlstra, Mansholt est le candidat néerlandais idéal pour le poste de commissaire européen. Un certain nombre de membres éminents de son parti, le Partij van de Arbeid (PvdA), tentent même de le faire nommer — premier — président de la Commission. Alfred Mozer, qui sera plus tard son chef de cabinet et entretient de larges contacts internationaux, en parle au chancelier Adenauer, mais celui-ci répond par la négative. «Ein Bauer und ein Sozialist, das ist des Guten zuviel» (2), déclare le chancelier. Le très influent Jean Monnet, après avoir joué la carte Mansholt (3), donne la préférence à un candidat allemand (4). Même son propre gouvernement refuse de le soutenir. Cela est dû à la position des négociations dans le contexte du Benelux. Étant donné que la Com-

mission paraît devoir être établie à Bruxelles, il n'est pas évident que le Benelux puisse, en outre, exiger la présidence.

Pendant la réunion des ministres des affaires étrangères à Paris, en janvier 1958, l'Allemand Walter Hallstein est désigné comme président. Selon le secrétaire d'État Ernst van der Beugel, remplaçant le ministre Luns malade, cela correspond à son mandat. Les jeux, en effet, sont faits. Mais toujours selon van der Beugel, Mansholt avait fait des difficultés, car il briguaît la présidence malgré le point de vue du cabinet de La Haye (5). Son proche collaborateur Jaap van der Lee, qui le connaît alors depuis longtemps, témoigne beaucoup plus tard que Mansholt n'était pas apte, du moins au début, à exercer la présidence (6). Il est flamboyant, impatient et parfois peu diplomate, ce qui engendre des conflits.

## La construction de l'appareil

Le 16 janvier 1958 a lieu la première réunion de la Commission CEE à Val-Duchesse. Tout doit encore être mis en route. Pendant cette réunion, un groupe de travail est constitué pour répartir les tâches entre les commissaires et établir le règlement de la Commission. Ce groupe est constitué des commissaires Malvestiti, Mansholt, Marjolin, Rey et von der Groeben. Pour ce qui est de la répartition des tâches, il doit décider soit de suivre le système de la Haute Autorité — selon une structure assez lâche — soit d'attribuer à chaque commissaire une tâche bien précise. Une formule intermédiaire est choisie dans laquelle chacun s'occupe de plusieurs domaines, tout en assumant la prise en charge d'un secteur spécifique (7). Pendant cette première réunion, on nomme aussi un groupe de travail de trois commissaires — Mansholt, Marjolin et von der Groeben — pour rédiger un programme de travail.

(1) Entretien avec Jelle Zijlstra, dans Harryvan, A. G., Harst, J. (van der), et Voorst, S. (van) (dir.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, coll. «Horizonreeks», 2, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis/Boom, La Haye/Amsterdam, 2001, p. 347.

(2) Un paysan et un socialiste, c'est trop pour un seul homme.

(3) Voir le chapitre 1, p. 51.

(4) Entretien avec Jacob Jan van der Lee, dans Harryvan, A. G., e.a., op. cit., p. 73.

(5) Entretien avec Ernst Hans van der Beugel, dans Harryvan, A. G., e.a., op. cit., p. 53.

(6) Entretien avec Jacob Jan van der Lee, *ibidem*.

(7) Entretien avec Jean Flory, 3 décembre 2003.

Ce groupe est également chargé de se prononcer sur la position souhaitée et sur l'importance des cabinets <sup>(1)</sup>.

Pour constituer son propre cabinet, Mansholt choisit Jaap van der Lee et Georges Rencki. Van der Lee a été son conseiller principal pendant son ministère aux Pays-Bas et a fait preuve d'un grand intérêt pour le travail européen. Il devient le premier chef de cabinet de Mansholt, mais pour une courte période seulement. Rencki est le deuxième homme du cabinet. Il a été recommandé par Robert Schuman qui est à ce moment président du Mouvement européen, et donc indirectement responsable de son secrétariat international pour la jeunesse, la campagne européenne de la jeunesse, dont Rencki fait partie. Le choix de Rencki, Français d'origine polonaise, est particulier. Par ce choix, Mansholt est le seul du premier contingent de commissaires à nommer un non-compatriote dans son cabinet <sup>(2)</sup>. Mansholt considère que, à cause de la position cruciale du secteur agricole français, Rencki est très important pour la mise sur pied d'une politique européenne. D'ailleurs, au début, Mansholt parle à peine le français, et dans ce domaine aussi Rencki sera d'une aide précieuse <sup>(3)</sup>.

À côté du cabinet, qui remplit une fonction politique, Mansholt s'efforce de faire nommer les meilleurs éléments dans la DG dont il a la responsabilité, à savoir l'agriculture (DG VI). Il a la main heureuse. Louis Rabot, que Mansholt connaît encore depuis les négociations «pool vert» et qui jouit d'une bonne réputation dans le domaine agricole, est nommé directeur général. D'autres personnalités éminentes sont Berend Heringa, qui vient du ministère de l'agriculture néerlandais, et l'Allemand von Verschuer. Mansholt s'entoure ainsi de collaborateurs dévoués et compétents. La DG VI occupera dès le départ une position de premier plan au sein de l'appareil.

<sup>(1)</sup> IISG, AM 104, résumé de Jacob Jan van der Lee, 18 janvier 1958.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Jacob Jan van der Lee, 15 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.



Sicco Mansholt fait la joie des caricaturistes. Sans doute la responsabilité qu'il exerce au sein du collège fournit-elle de quoi nourrir la verve des dessinateurs. Mais la physionomie du personnage ainsi que sa pipe légendaire sont elles aussi une source d'inspiration.

En avril 1958 déjà, van der Lee fait savoir qu'il brigue une autre fonction au sein de la Commission. Il a accompagné Mansholt à Bruxelles en fidèle adjudant, mais il veut maintenant faire son propre chemin et ne plus rester dépendant de son chef. Le commissaire Robert Lemaigen, chargé du portefeuille des pays associés, offre à van der Lee une fonction de directeur à la DG VIII que celui-ci accepte avec empressement. Très rapidement, Mansholt doit donc chercher un autre chef de cabinet. Le PvdA aux Pays-Bas lui propose le nom d'Alfred Mozer, qui était intervenu en sa faveur auprès d'Adenauer. Mozer a eu une vie agitée et une carrière variée. D'origine juive-allemande, il a fui, dans les années 30, le pouvoir nazi pour devenir citoyen des Pays-Bas. Il a joué un rôle important dans le Mouvement européen et est à ce moment secrétaire international du PvdA. Van der Lee, qui quitte la DG VI, n'est pas

### Mansholt au sujet des trois institutions

«J'aimerais m'exprimer au sujet de la construction de l'ensemble, des organes [...]. Les décisions finales sont prises par le Conseil de ministres. On peut donc en dire qu'il est la volonté de la Communauté. En deuxième lieu, la Commission, qui est l'organe exécutif. Elle doit prendre les initiatives [...], j'appellerais cela: l'intelligence. En troisième lieu vient le Parlement qui a une fonction de contrôle: il doit être la conscience.»

*Rede van dr. S. L. Mansholt, gehouden ter gelegenheid van de algemene ledenvergadering van de districtskamer Nederland van de Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel op 12 september 1958 te Scheveningen, p. 6, IISG, AM, 147. Stukken betreffende gehouden toespraken, 1958-1971 (traduit du néerlandais).*

du tout d'accord avec le choix de Mozer et essaie de dissuader Mansholt en avril et mai 1958. Selon van der Lee, Mozer est trop marqué politiquement. Il écrit à Mansholt: «Ce Mozer est lui-même politicien et habitué à une grande indépendance. Il n'est pas méthodique et n'a pas l'habitude de travailler avec une grande administration. Il ne serait heureux dans cette fonction que s'il pouvait continuer à utiliser et à développer ses contacts. Ceci mènerait rapidement à des mésententes. Il ne connaît pas la problématique économique de la Communauté et ne dirigerait pas de façon assez ferme l'étude des problèmes économiques, ce qui doit pourtant être la tâche essentielle de votre cabinet.» Van der Lee craint que la nomination de Mozer n'affaiblisse la position de Mansholt au sein de la Commission étant donné le *background* des autres chefs de cabinet — «tous jeunes, avec une grande expérience dans le domaine économique et administratif». «Votre cabinet, poursuit van der Lee, ne peut que modestement vous appuyer politiquement. Il vous faut quelqu'un avec qui, le cas échéant, vous pouvez bavarder en confiance et qui vous connaît suffisamment pour vous parler franchement et sans

hésitation sur la base de cette relation de confiance des choses qui selon lui ne sont pas justes. Il vous faut quelqu'un qui ne vous prend pas trop au sérieux et qui peut de temps à autre prendre le risque de se moquer de vous.» Selon van der Lee, Mozer n'a pas ce profil <sup>(1)</sup>. Il a en plus un handicap linguistique: il ne maîtrise pas suffisamment le français et l'anglais <sup>(2)</sup>.

Au lieu du socialiste Mozer, van der Lee estime plus intelligent de nommer un chef de cabinet avec un *background* catholique. Ce serait aussi meilleur pour la future carrière de Mansholt. Car ce qui arrivera à Mansholt après son premier mandat à la Commission dépend de l'appui qu'il recevra du Katholieke Volkspartij (KVP), le plus grand parti politique des Pays-Bas avec le PvdA. «Si vous voulez encore devenir ministre-président, vous devez être acceptable par le KVP. Si vous voulez tenter de succéder à Hallstein et devenir le premier président socialiste de la Commission ou même si vous voulez voir prolonger votre mandat de commissaire, il vous faut aussi l'appui du KVP» <sup>(3)</sup>. Van der Lee suggère parmi les jeunes catholiques compétents les noms de Charles Rutten du ministère des affaires étrangères et de Wim van Slobbe du ministère des affaires économiques. Rencki, qui vient d'être nommé, deviendra ainsi le troisième au lieu du deuxième homme du cabinet. Van der Lee le déplore, mais ne voit pas d'autre solution. Il écrit au sujet de Rencki: «J'ai beaucoup de respect pour son travail, mais je considère qu'il n'est pas possible de le maintenir en tant que numéro 2 du cabinet étant donné les rapports politiques aux Pays-Bas» <sup>(4)</sup>.

Finalement, van der Lee prend la mesure psychologique de Mansholt: «Le monde extérieur ne remarque heureusement pas combien il est difficile de travailler avec vous. Collaborer avec vous exige une attention constante et contraignante,

<sup>(1)</sup> IISG, AM 205, lettre de Jacob Jan van der Lee à Sicco Mansholt, 23 avril 1958.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, 6 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> IISG, AM 205, lettre de Jacob Jan van der Lee à Sicco Mansholt, 9 mai 1958.

<sup>(4)</sup> Ibidem.



d'une part parce que vous êtes extrêmement intelligent, d'autre part parce que physiquement vous êtes plus résistant que n'importe qui. Pour vous dissuader de développer des idées fausses, mais auxquelles vous tenez depuis longtemps, il faut œuvrer avec la plus grande prudence» (1). Van der Lee insiste sur le fait que tout ce qui est méthode est étranger à Mansholt. «Comme il convient à un politicien, vous travaillez sur la base d'impulsions et de convictions politiques et vous avez l'avantage d'être plus compétent que quiconque dans le domaine dont vous êtes responsable. Cependant, votre pensée logique est essentiellement "self made". Vous avez le désavantage de ne pas avoir de titres académiques et de ne pas posséder la discipline de la réflexion systématique. Je crois donc honnêtement que quelqu'un qui désire être indépendant et qui ne désire pas s'abaisser (Mozér donc) ne peut pas être votre chef de cabinet. Il vous faut pour cela une espèce d'esclave intelligent et surtout quelqu'un de systématique» (2). Van der Lee pense sans aucun doute au collaborateur qu'il était lui-même lorsqu'il est arrivé chez Mansholt vers 1950.

En dépit des avertissements de son proche collaborateur, Mansholt choisit finalement Mozér. Cette nomination est bien acceptée au sein du PvdA, avec lequel Mansholt entretient des liens étroits. D'autre part, Mozér est connu pour son réseau (il connaît tout le monde, même le pape), ses discours, son humour et ses contacts faciles avec la presse. Il restera chef de cabinet jusqu'en 1970, moment où Sjouke Jonker lui succédera. L'économiste catholique Wim van Slobbe devient deuxième homme, et Rencki est nommé chef de division pour les relations avec les milieux agricoles au sein de la DG VI, mais il travaillera directement avec Mansholt jusqu'en 1968 (3).

La Commission s'installe rue Belliard à Bruxelles dans un bâtiment de six étages. Au début, commissaires et fonctionnaires sont un peu désorien-

### Collaboration au sein de la Commission en 1958

*«Dans le grand immeuble de six étages, nous avons choisi deux pièces au premier, très petites. Hallstein avait l'habitude de nous réunir dans des salles trop petites, ce qui faisait râler Jean Rey. [...]*

*Nous devons élaborer des procédures, préparer, installer une administration, chercher des collaborateurs techniques. Nous avons ainsi le temps de faire connaissance. Nos familles n'étaient pas encore près de nous. Il n'y avait pas de secrétaires... donc pas la tentation de jouer un personnage devant les employés, neuf hommes face à face avec une grande tâche à accomplir. Malgré nos expériences passées, nous étions très confiants, très optimistes.*

*Nous vivions ensemble, déjeuner, dîner, les soirées entières à discuter de tous les problèmes. Une petite équipe politique, c'est extraordinaire, l'idéal pour bien travailler. Dix ans plus tard, la Commission est devenue une administration géante où ont joué les lois de Parkinson. Mais j'ai toujours cherché à maintenir des petits noyaux, des équipes, je les réunissais dans mon bureau autour d'une table ronde, une fois par semaine. J'avais alors de vrais dirigeants, cinq, huit, dix au maximum pour des questions vraiment très complexes. La politique est vraiment un travail d'équipe, il faut vivre proche, partager ses pensées, développer ses idées jusqu'à l'absurde. Et discuter, s'influencer.»*

Mansholt, S. L., *La Crise. Conversations avec Janine Delaunay*, Stock, Paris, 1974, p. 86-87.

tés. La Commission de neuf membres se réunit dans une salle trop petite du premier étage. Il y a une table et quelques chaises. Il n'y a pas encore de secrétaire, il n'y a ni papier ni crayon. Mansholt raconte qu'il a appelé un garçon d'ascenseur, lui a donné 20 francs et l'a envoyé au magasin le plus proche pour acheter les premières fournitures de bureau. Mansholt scrute ses collègues: «Robert Marjolin, je connais; Hallstein [...] je ne vois pas très bien ce qu'il est; Jean

(1) IISG, AM 205, lettre de Jacob Jan van der Lee à Sicco Mansholt, 23 avril 1958.

(2) Ibidem.

(3) Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.

Rey, déjà presque un complice; Petrilli l'Italien, un inconnu, Émile Noël, le premier secrétaire général, [...] un homme étonnant: il ne cède jamais. [...] Neuf hommes face à face avec une grande tâche à accomplir» (1).

## Stresa: la Commission s'affirme

Bien que le traité laisse à la Commission l'initiative de formuler la future politique agricole, elle est obligée, avant de pouvoir se mettre au travail, de consulter les pays membres au cours d'une réunion agricole des Six. Mansholt et la DG VI s'attaquent à cette organisation de façon énergique. Leur intention est d'abord de tenir la réunion à Rome, mais sur proposition allemande, elle est déplacée vers Stresa, dans le nord de l'Italie, sur le lac Majeur. C'est un endroit plus agréable car la réunion a lieu en plein été du 3 au 11 juillet 1958. Tous ceux qui comptent dans le monde agricole veulent être présents. Les six pays membres, mais aussi la Commission, ont beaucoup de mal à limiter leurs délégations. La Commission craint un sérieux dépassement du budget et fait savoir en temps utile au gouvernement italien qu'elle n'est pas prête à prendre à son compte les dépenses supplémentaires (2). Entre les nombreuses discussions et réunions des groupes de travail, il y a aussi la détente. Mansholt réussit à faire un show à sa façon. Pour impressionner l'élément féminin des invités, le fonctionnaire allemand de la Commission, von Stülpnagel, essaye fréquemment mais sans succès de faire du ski nautique. Sans jamais avoir chaussé de skis, Mansholt essaye à son tour. Au deuxième essai, il se relève, reste debout et fait de grands cercles sur le lac. À son retour, il est acclamé. Cet intermède force le respect et contribue de façon subtile à renforcer sa position (3).

(1) Mansholt, S. L., *La Crise...*, op. cit.

(2) PV 21, Commission CEE, 19 juin 1958.

(3) Molegraaf, J. H., *Boeren in Brussel. Nederland en het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, 1958-1971*, thèse de doctorat d'Utrecht, 1999, p. 46.

## Mansholt en tant que commissaire

«Il était entouré d'un petit cercle de proches collaborateurs avec lesquels il développait et testait sa politique par des discussions constantes. Il délégait remarquablement bien et leur laissait une grande liberté pour exécuter la politique. C'était réellement du travail d'équipe.»

Lee, J. J. (van der), *Mijn herinneringen aan Sicco Mansholt*, 1995, p. 491, IISG, AM S et D 10 (traduit du néerlandais).

La conférence atteint surtout un résultat important sur le plan du contenu. La Commission, les pays membres et les organisations agricoles qui sont invitées comme observateurs sur l'insistance de Mansholt (4) se mettent d'accord sur un projet de politique agricole européenne et des procédures à suivre. Leur intention est de constituer un marché commun pour les produits agricoles et une politique de modernisation de la production.

Le pouvoir de Mansholt est encore renforcé par la facilité avec laquelle il se familiarise avec le français, la langue véhiculaire de la Commission. Lorsqu'il arrive à Bruxelles, il parle à peine la langue mais ne considère pas cela comme un problème. «Lorsqu'il s'agissait de parler français, il parlait français et cela ne le dérangeait pas», remarque van Slobbe (5). Après trois mois à la Commission, il parvient déjà à s'exprimer de façon très convenable. Ses collaborateurs sont impressionnés. Comme le dit l'un d'eux: «Il parle le français comme une vache espagnole, mais c'est très fluide.» Un an plus tard, il s'adresse déjà aux paysans en colère dans la campagne française et leur explique ce que signifie la PAC (6). Mais il continue à faire des fautes, parfois très drôles. Un jour, il dit à l'un de ses collaborateurs: «Oui, en français, ça va, je me débrouille. C'est juste avec le sexe que j'ai des problèmes.» Il entendait par là

(4) Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(5) Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, *ibidem*.

(6) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

«avec le genre»<sup>(1)</sup>. Il utilise parfois aussi le français à dessein — comme au Conseil de ministres — pour pouvoir dire, si les négociations ne vont pas dans le sens qu'il désire, «oh, excusez-moi, je me suis mal exprimé» ou «excusez-moi, j'ai mal compris»<sup>(2)</sup>. En revanche, selon Rencki, certains malentendus naissent avec les agriculteurs, du fait que Mansholt répond souvent «d'accord» à ses interlocuteurs, alors qu'il veut leur dire «j'ai compris»<sup>(3)</sup>.

Mansholt est connu pour son rythme de travail très élevé et pour son inlassable volonté d'expliquer la politique à ses collègues, aux ministres, aux agriculteurs et aux consommateurs. Il a une mission à accomplir<sup>(4)</sup>. Il voyage du Schleswig-Holstein à la Sicile, discutant de façon circonstanciée, et n'évite pas la confrontation avec ceux qui ne pensent pas comme lui. Au sein de l'appareil, il dispose d'un petit groupe de confidents, avec lesquels il trace les lignes de la politique autour d'une table spécialement conçue à cet effet: au sein de la DG VI, ce sont surtout Rabot, Heringa<sup>(5)</sup>, von Verschuer<sup>(6)</sup> et Rencki<sup>(7)</sup>. Une centaine de ces réunions ont eu lieu de 1958 à 1961, dont 36 dans la seule année 1959<sup>(8)</sup>. Mansholt délègue facilement: Mozer et van Slobbe participent souvent aux délibérations de la Commission lorsqu'il se trouve à l'étranger. Il entretient de bons contacts avec la presse et lance parfois des ballons d'essai dans les médias pour soumettre des propositions<sup>(9)</sup>. Sa santé de fer lui permet de rester plus longtemps en forme que ses collègues négociateurs pendant les réunions marathon —

par exemple, sur la fixation des prix des céréales — et d'obtenir ainsi, aux petites heures, des résultats importants. Mansholt peut aussi être emporté et impatient. Ferrandi le décrit comme «un géant hollandais, un cou de taureau, s'empourprant vite, très impulsif et très autoritaire»<sup>(10)</sup>. Sa colère est parfois factice pour forcer des percées dans des discussions bloquées. Il utilise aussi régulièrement le système des «transactions associées» pour faire accepter par certains pays ses propositions agricoles. Tout cela coûte énormément de temps, d'énergie et d'argent. L'agriculture engloutit — surtout au cours de ces années — la plus grande partie du temps de réunion et du budget communautaire. Mansholt est l'araignée dans la toile.

## Mansholt et la France

Dans la construction de la PAC, Mansholt peut compter sur l'appui souvent décidé de la France et des Pays-Bas, alors que la résistance vient de l'Allemagne. Des liens solides se créent entre Mansholt et le ministre français de l'agriculture Edgar Pisani<sup>(11)</sup>. Malgré leur convergence d'intérêt, il est régulièrement question de heurts entre le gouvernement français et Mansholt. L'antipathie du gouvernement gaulliste pour une Europe supranationale l'exaspère, alors que Paris reproche au vice-président de la Commission de se mêler de manière déplacée de la politique intérieure des pays membres, in casu: la France. À certains moments, cela donne lieu à de violentes controverses, par exemple à l'occasion d'une conférence de Mansholt à Rotterdam en mai 1962. Au cours de cette conférence, il critique ouvertement le président de Gaulle, le gouvernement et le système politique français. C'est ainsi qu'il met l'accent sur les compétences limitées du Parlement français, «qui cadrerait mieux avec un ancien régime qu'avec une structure démocratique». Pour ce qui est du projet d'union politique — c'est l'époque des négociations sur le plan Fou-

(1) Entretien avec Jean-Claude Séché, 8 juin 2004.

(2) Témoignage d'une attachée du cabinet de Robert Marjolin, interviewée en janvier 2004.

(3) Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(4) Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, *ibidem*.

(5) Entretien avec Johannes Westhoff, 7 janvier 2004.

(6) Dans sa fonction d'assistant de Rabot, von Verschuer est membre permanent de la «table ronde», qui selon le thème et le besoin est complétée par le directeur et le chef de division concernés (note de Helmut von Verschuer à Michel Dumoulin, 3 septembre 2005).

(7) Celui-ci y est d'abord au titre de membre du cabinet, ensuite à cause des relations avec les milieux agricoles (note de Georges Rencki à Michel Dumoulin, 31 août 2005).

(8) Note de Georges Rencki à Michel Dumoulin, *ibidem*.

(9) Merriënboer, J. C. F. J. (van), «Het avontuur van Sicco Mansholt», [http://www.ru.nl/contents/pages/22864/mansholt\\_.pdf](http://www.ru.nl/contents/pages/22864/mansholt_.pdf), p. 13 (article publié dans *Politieke Opstellen*, n° 15-16, 1995-1996, p. 136-168).

(10) Entretien avec Jacques Ferrandi, 28 et 29 mai 2004.

(11) Entretien avec Paul Collowald, 2 décembre 2003.

### Mansholt au sujet de l'organisation de la Commission sur le plan agricole

«Le 14 janvier de l'année passée, une décision a été prise concernant un mécanisme commun pour les produits les plus importants et, le 1<sup>er</sup> août, il est devenu opérationnel. [...]

Et je crois que notre succès est surtout dû à deux raisons: d'abord, parce que dès le début nous avons mis toute l'industrie, toutes les organisations agricoles et tous les fabricants au courant de la situation. Nous avons eu des discussions régulières avec les organismes consultatifs comprenant les organisations professionnelles. Nous avons aussi impliqué les administrations nationales dans nos activités. [...] De ces deux expériences, nous pouvons tirer des conclusions pour l'avenir: les administrations nationales et l'industrie doivent être intégrées dans la construction de la politique communautaire.

Nous avons créé des comités de gestion. C'est un joli nom, mais ils ne gèrent rien et ne peuvent donner que des avis. Des avis dont nous n'avons pas à tenir compte. Si nous ne suivons pas un avis, il peut être fait appel au Conseil contre l'une

de nos décisions, mais tout cela est secondaire. Ce qui est important, c'est que nous ne prenons jamais une décision sans consulter ces comités. Nous discutons avec des experts au sujet des œufs, du porc ou de la volaille, et cela leur donne l'impression de ne pas être manipulés, mais qu'une politique commune est conçue à la fois par les administrations nationales et la Commission.

Mais il y a une chose qui m'inquiète. Nous entretenons une bonne relation avec tous ceux qui produisent et qui administrent, mais il est très difficile d'avoir le même lien avec ceux qui consomment. [...] La grande question du moment est de savoir comment la voix du consommateur peut être mieux entendue. À mon avis, cela n'est possible que par une meilleure représentation parlementaire.»

*Rede uitgesproken door de heer dr. S. L. Mansholt te Leuven op 22 januari 1963, p. 10-11, IISG, AM, 149. Stukken betreffende gehouden toespraken 1958-1971 (traduit du néerlandais).*

chet —, Mansholt a dit que les idées du président français à ce sujet «ne visent en réalité qu'à minimiser, sinon à anéantir par un "couronnement politique" le processus d'intégration». Il émet aussi un jugement sur les négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni. Il est lui-même un partisan de l'adhésion britannique et se demande si la politique française à cet égard est définie par des considérations économiques ou plutôt par le souhait de la France de devenir une puissance atomique, cette hypothèse ayant sa préférence.

Paris est *not amused* par l'intervention de Mansholt. Le ministre français des affaires étrangères, Maurice Couve de Murville, fait savoir par courrier qu'il est très perturbé par les remarques à l'adresse de la France. Couve estime que ces déclarations, venant d'un membre de la Commis-

sion, «revêtent un certain caractère de gravité», mais il souhaite éviter un incident diplomatique à ce sujet.

Dans sa réponse à Couve, Mansholt se défend comme suit: «En tant que membre de la Commission, je ne suis pas tenu à une mission d'un gouvernement national, celui des Pays-Bas. Je ne suis pas fonctionnaire de tel ou tel gouvernement [...] mais je suis citoyen de mon pays et, en tant que tel, j'estime avoir le droit et le devoir d'émettre un avis dans une discussion sur un développement politique qui touche mon pays et mes concitoyens. Il ne s'agit pas ici de critiquer le chef de l'État et le gouvernement français, mais de critiquer une conception dans laquelle mon pays et ses citoyens vivront à l'avenir. En acceptant ma fonction au sein de la Commission

européenne, mes compatriotes et moi-même sommes fermement convaincus de ne pas avoir violé une opinion concernant un projet, qui sera déterminant pour l'avenir de plus d'un pays en Europe» (1).

Les irritations mutuelles s'accroissent pendant l'été 1965, après que de Gaulle eut montré sa répugnance vis-à-vis du pouvoir de plus en plus grand de la Commission — et de Mansholt et Hallstein, en particulier — en matière de financement agricole. En guise de représailles, il rappelle pendant une période de six mois le représentant français au Conseil de ministres. C'est la période de la «crise de la chaise vide». Mansholt estime que l'intervention du général de Gaulle est néfaste pour la Communauté et montre son mécontentement au sujet de l'attitude française à divers moments et endroits. En juillet 1965, il avertit dans un discours que personne ne peut empêcher l'unification européenne par la crise actuelle, car ce serait «la plus grande destruction en Europe après Hitler» (2). Les Français sont furieux. Mettre de Gaulle sur le même pied que Hitler est considéré comme inacceptable.

Mais Mansholt n'abandonne pas. En septembre 1965, il se rend à La Haye où il prend directement contact avec le gouvernement des Pays-Bas pour lui demander de se tenir strictement à «une politique dure et conséquente» et de ne pas céder aux exigences françaises. Il se fait du souci au sujet de la Belgique, où le ministre Spaak se montre assez réceptif vis-à-vis des desiderata de la France. En opposition avec cette attitude, les Pays-Bas doivent donner l'exemple d'une attitude constante, visant à une unanimité totale parmi les cinq pays membres. Selon Mansholt, une telle attitude aboutira à une prise de décision indépendante de la part des Cinq, «non seulement quand on prend des décisions à la majorité, mais aussi lorsque l'unanimité est requise». Il insiste sur le fait que les juristes de la Commission sont

convaincus que de telles décisions de la part des Cinq seraient légales, «car la France viole le traité par son absence». Le gouvernement des Pays-Bas partage bien entendu l'avis de Mansholt, mais considère que le commissaire européen se montre trop peu nuancé dans les circonstances présentes. Le ministre-président Joseph Cals remarque que la «chaise vide» est surtout un problème politique et que les questions juridiques, sur lesquelles Mansholt met l'accent, jouent un rôle secondaire. Le ministre Joseph Luns doute qu'un front uni des Cinq soit possible, étant donné la position de Spaak (3). Mais il est décidé que «tactiquement il faut éviter de donner l'impression que les Pays-Bas seraient prêts à signer n'importe quel compromis» (4). Ce n'est pas la première et certainement pas la dernière fois que Mansholt rend visite à des représentants du gouvernement de La Haye. Après les discussions, ils dînent souvent ensemble au restaurant Royal dans le centre de la ville.

Les visites de Mansholt à La Haye ne passent pas inaperçues. En novembre 1965, le secrétaire d'État néerlandais Leo De Block écrit que les «hautes sphères françaises» se plaisent à relever avec malice que Mansholt a «eu à plusieurs reprises des échanges d'idées avec le gouvernement des Pays-Bas concernant le problème relatif à la crise de la CEE. Cela est considéré comme un signe que le membre néerlandais de la Commission ne serait pas au-dessus des partis, ce qui serait cependant souhaitable et que les Pays-Bas considèrent d'ailleurs comme l'une des qualités principales d'un membre de la Commission». Bien que De Block ajoute à cela que les Français doivent se sentir coupables étant donné les relations étroites entre Bruxelles et Paris (on cite comme exemple les rapports entre Hirsch et Chatenet), il considère cependant que Mansholt doit dorénavant rester prudent. De Block souhaite que le prochain échange de vues ait lieu «dans un endroit discret, donc certainement pas le restaurant

(1) IISG, AM 113, lettre de Maurice Couve de Murville à Sicco Mansholt, 8 juin 1962, et réaction de Sicco Mansholt.

(2) IISG, AM 452 (1966), Klein, W., «De Super-Boer Sicco Leendert Mansholt», *Elsevier*, 29 janvier 1966, p. 21.

(3) IISG, AM 120 (1965-1966), Kort verslag van informele bijeenkomst in het Kabinet van de Minister-President, 14 septembre 1965.

(4) IISG, AM 120, lettre de Leo De Block à Sicco Mansholt, 9 novembre 1965.

Royal, et que les participants soient priés de ne pas mentionner cette réunion» (1).

De temps à autre, Mansholt essaye donc d'influencer La Haye. Le contraire est rarement le cas. Selon Mansholt, les gouvernements des Pays-Bas se sont toujours montrés très corrects à partir de 1958. «Il n'a jamais été fait pression sur moi. Parfois, ils m'approchaient pour attirer mon attention sur telle ou telle affaire, mais je considérais cela comme normal. D'ailleurs, lorsqu'une affaire ne me concernait pas directement, je les ai toujours adressés à mon collègue responsable» (2). Mansholt a le sentiment que son attitude indépendante augmente son pouvoir, aussi bien à la Commission qu'au sein du Conseil de ministres. Il est agacé par certains de ses collègues qui «vont chercher leurs instructions dans la capitale de leur pays». Il trouve cela néfaste pour l'image de la Commission (3).

En 1967, Jean Rey succède à Hallstein comme nouveau président de la Commission. Mansholt qui est le premier candidat du Benelux et est même acceptable pour les Allemands se heurte à l'opposition du général de Gaulle. La France désire même que Mansholt disparaisse en même temps que Hallstein, mais le gouvernement néerlandais s'y oppose. Mansholt restera vice-président «grâce à un artifice: contrairement au traité de fusion, on nommera quatre vice-présidents au lieu de trois» (4).

En juillet et août 1968, un conflit éclate entre Mansholt et Debré, qui vient d'être nommé ministre des affaires étrangères par de Gaulle. Le nouveau président Rey est amené à jouer un rôle ingrat dans ce conflit. Le point de départ est un entretien avec Mansholt sur le sens des élections organisées au mois de juin en France. De Gaulle en est sorti vainqueur, mais au second tour (Lecanuet, son opposant chrétien-démocrate, ayant lar-

gement bénéficié des voix des agriculteurs) (5). À cette occasion, Mansholt dit que, pendant des années, il y a eu de profondes divergences de vues entre la France et les autres pays membres concernant la structure de la future Europe (l'Europe des «patries» contre l'Europe fédérale) ainsi que sur les prises de décision à la majorité au sein du Conseil concernant l'adhésion du Royaume-Uni et sur le niveau démocratique de la future Communauté. Mansholt estime que, aussi longtemps que ces importants différends politiques ne sont pas aplanis, la création rapide d'une Europe politique unie est une illusion. Il prévoit enfin que la victoire du général de Gaulle aux élections mènera à une forme de gouvernement identique à celle du passé, ce que Mansholt déplore.

Debré réagit comme s'il avait été mordu par un serpent. Dans une lettre à Rey il écrit: «Le vice-président Mansholt a dit des choses inacceptables, car un vice-président de la Commission n'a pas le droit de porter un jugement sur la politique intérieure d'un pays membre.» Mansholt, aux yeux de Debré, s'est comporté de façon partisane. «Ses paroles ont gravement offensé le sentiment national, car le gaullisme n'est pas seulement l'expression de notre profonde reconnaissance envers un homme qui incarne notre honneur, notre liberté, mais aussi l'honneur et la liberté de l'Europe. Il est aussi le symbole du sentiment patriotique du peuple qui fait vivre la France et dont l'Europe cueille les fruits. Quel mandat autorise le vice-président à condamner des millions d'électeurs qui ont exprimé leur confiance envers le général de Gaulle» (6)?

Rey se trouve dans une situation difficile. Il veut rassurer Debré sans désavouer son collègue Mansholt. Il écrit finalement une lettre qui ne satisfait ni l'un ni l'autre. Il répond à Debré: «Je peux évidemment comprendre que le gouvernement français n'a pas apprécié les déclarations de mon collègue, le vice-président Mansholt, au sujet de la politique française. Depuis des années, Monsieur

(1) IISG, AM 120, lettre de Leo De Block à Sicco Mansholt, *ibidem*.

(2) Mansholt, S. L., *De Crisis*, Contact, Amsterdam, 1975, p. 41-42 (traduit du néerlandais).

(3) *Ibidem*.

(4) Merriënboer, J. C. F. J. (van), *op. cit.*, p. 19.

(5) Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(6) IISG, AM 99, lettre de Michel Debré à Jean Rey, 8 juillet 1968.

Mansholt fait de temps à autre de telles déclarations. Elles ont créé bien des soucis aussi bien à mon prédécesseur qu'à moi-même.» Rey signale que Mansholt ne parle pas au nom de la Commission, mais en son nom propre, que lui seul est responsable de cette déclaration et que «notre Commission s'est toujours abstenue de faire des commentaires au sujet de la politique intérieure des pays membres». Il ajoute que «Monsieur Mansholt est une figure politique énergique et combative et que, d'un côté, nous avons profité de son dynamisme dans la construction de l'Europe, mais que, d'autre part, il faut supporter patiemment certains désagréments...» Rey écrit encore qu'il ne comprend pas le ton furieux de Debré, parce que la Commission a satisfait ces derniers temps à certaines exigences françaises <sup>(1)</sup>.

Mansholt est très déçu par la réponse de Rey à Debré. Il écrit au président de la Commission qu'il ne s'agit pas de sentiments personnels: «J'ai suffisamment le sens de l'ironie pour supporter de me faire agresser par un échange de jugements envers un membre de la Commission entre le président de la Commission et un ministre d'un des États membres. Ceci d'autant moins que le jugement final reste somme toute "satisfaisant": difficile mais sans vraiment démériter.» Il trouve cependant injuste que Rey ait accepté l'interprétation de Debré aussi bien sur son immixtion dans la politique intérieure que vis-à-vis de son impartialité ou de sa neutralité. «En acceptant le point de vue de Debré au sujet des droits des membres de la Commission, vous dégradez cet organisme au niveau justement souhaité par le gouvernement français.» Finalement, Mansholt s'étonne que Rey fasse allusion à certaines situations identiques qui se seraient présentées sous son prédécesseur Hallstein: «Il m'est arrivé d'avoir des différends avec Hallstein au sujet de l'opportunité de telle ou telle déclaration précise, mais jamais sur le droit d'expression d'une opinion politique» <sup>(2)</sup>.

Dans une longue réponse à Debré, Mansholt nie aussi s'être occupé de politique intérieure: il a voulu tirer des conclusions au sujet de la politique étrangère de l'un des pays membres concernant l'Europe. Mansholt estime que, en tant que membre de la Commission, il doit évidemment être impartial, mais cela ne signifie pas rester neutre: «Pour servir les intérêts de l'Europe, il est indispensable de donner des opinions politiques. Dans son absolue indépendance, la Commission elle-même jugera de ce que cela signifie» <sup>(3)</sup>.

Il est clair que ce n'est pas la réponse que Debré attend. Dans un dernier sursaut polémique, il écrit à Mansholt. «J'ai lu votre lettre avec surprise. J'attendais, sinon des excuses, au moins des regrets. J'ai pris connaissance des longues explications... qui n'expliquent rien. Si je devais vous répondre aussi longuement, je serais amené à quelques vérités qui pourraient être blessantes. Je n'en ferai rien, me bornant à vous dire que je maintiens intégralement les termes très mesurés de ma lettre au président Rey» <sup>(4)</sup>.

Le conflit s'est envenimé et on se pose des questions à ce sujet jusqu'au sein du Parlement européen. Les choses ne s'arrangeront plus jamais entre Mansholt et Debré. Avec le général de Gaulle, c'est moins clair. Il aurait reçu Mansholt, «ce Batave», pour qui il avait finalement un certain respect <sup>(5)</sup>.

## Les limites de la croissance

Une période plus difficile commence pour Mansholt. Les succès qu'il a obtenus pendant les dix premières années par la mise en place de la PAC se retournent maintenant contre lui. Ces difficultés résultent des excédents agricoles dus aux prix élevés et des dépenses considérables qui en découlent, et, aussi, de l'instabilité monétaire —

(1) IISG, AM 99, réponse de Jean Rey à Michel Debré, 15 juillet 1968.

(2) IISG, AM 99, lettre de Sicco Mansholt à Jean Rey, 30 juillet 1968.

(3) IISG, AM 99, lettre de Sicco Mansholt à Michel Debré, 30 juillet 1968.

(4) IISG, AM 99, lettre de Michel Debré à Sicco Mansholt, 20 août 1968.

(5) Note de Georges Rencki à Michel Dumoulin, *ibidem*.

dévaluation et réévaluation —, alors que les prix sont exprimés en unités de compte.

Mansholt comprend qu'il faut introduire des changements. Pour réformer la politique de façon structurelle, il développe en décembre 1968 un plan détaillé visant à obtenir une baisse des prix, la modernisation des entreprises et une aide aux agriculteurs les plus touchés. Cependant, ce plan se heurte à une résistance d'une partie de la population agricole des pays membres, et — insuffisamment soutenu par les gouvernements — il est obligé d'adapter certaines de ses propositions. En mai 1971, le plan est accepté, mais il ne réussira pas à mettre fin aux excédents à cause de l'opposition des gouvernements à une baisse des prix et à une diminution importante des surfaces cultivées <sup>(1)</sup>. Pour Mansholt, ce n'est pas une période très faste qui commence. Il souffre de problèmes de santé. Il se montre, d'autre part, de plus en plus préoccupé par l'avenir de l'économie mondiale et européenne et pose la question du type de croissance à promouvoir à l'avenir. À ses réflexions déjà anciennes sur l'explosion démographique, les impasses alimentaires, la pollution et la future pénurie énergétique s'ajoute maintenant le raisonnement global du rapport du MIT (Massachusetts Institute of Technology), *Les limites de la croissance*, rédigé sous la direction de Dennis L. Meadows pour le compte du Club de Rome dont il est membre. Il en partage entièrement les conclusions ainsi que celles du professeur Tinbergen, prix Nobel d'économie, et d'autres dirigeants socialistes néerlandais.

Il s'agit de rendre la croissance davantage compatible avec ces limites énergétiques et alimentaires et avec les ressources naturelles et environnementales. Mansholt estime qu'il y a là un beau défi pour la Commission. En février 1972, il écrit une lettre circonstanciée au président Malfatti dans laquelle il lui demande de faire de ces questions le thème du «testament politique» de la Commission — dont le mandat se terminera le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Le testament devra mettre l'ac-

cent sur les problèmes essentiels du moment dans le contexte des relations Nord-Sud et de la croissance démographique. Il rappelle que, dans les pays industrialisés, la consommation de matières premières et d'énergie par habitant est environ 25 fois plus importante que la moyenne. Il écrit que la société ne peut pas être basée sur la croissance, en tout cas pas dans le domaine matériel. À ses yeux, il est indispensable de réduire la consommation des biens matériels <sup>(2)</sup>. Une intervention sévère de la part des autorités est aussi nécessaire pour encourager fiscalement les entreprises à produire des biens d'équipement ayant une vie plus longue en prévenant le gaspillage <sup>(3)</sup>. «Si nous voulons satisfaire à l'exigence fondamentale de justice, notre économie devra se développer de façon à offrir à chacun les mêmes chances. Ce faisant, le partage des matières premières et des biens d'investissement entre le secteur public et le secteur privé ne pourra pas être évité. D'autre part, le planning devra être orienté de telle façon que, en utilisant un minimum de matières premières et d'énergie, l'utilisation des biens et des services, qui est essentielle, sera assurée. Pour compenser la récession de la prospérité, il faudra se soucier davantage de l'épanouissement intellectuel et culturel» <sup>(4)</sup>. Au lieu du produit national brut (PNB), Mansholt propose d'utiliser dorénavant le terme BNB (bonheur national brut). La Commission devrait faire une proposition pour un plan européen de développement et un nouveau système de production propre (CR: clean and recycling), exempté de la TVA et basé sur une économie de recyclage. Mansholt termine sa lettre à Malfatti par le souhait «que nous consacrons cette dernière année à ces questions afin de pouvoir présenter des propositions mûrement réfléchies» <sup>(5)</sup>.

La lettre de Mansholt n'a pas l'effet souhaité. Les réactions au sein du collège des commissaires sont tièdes, voire négatives. Le commentaire le

<sup>(1)</sup> IISG, AM 100, lettre de Sicco Mansholt à Franco Maria Malfatti, 14 février 1972.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

<sup>(1)</sup> Voir ci-après le chapitre sur la politique agricole, p. 345-350.





Printemps 1972. Sicco Mansholt, dans l'atmosphère de contestation des valeurs sur lesquelles reposent les sociétés européennes, le capitalisme libéral notamment, propose une autre approche: remplacer le produit national brut par le bonheur national brut.

plus circonstancié est celui du vice-président Raymond Barre, commissaire aux affaires économiques et financières, qui critique sévèrement les idées de Mansholt <sup>(1)</sup>. Il relativise fortement la gravité des problèmes signalés et met en garde contre toute exagération ou dramatisation. Barre constate en outre que son collègue n'a pas tenu compte de l'«interaction entre le progrès social et l'évolution technologique», qui pourrait écarter les menaces évoquées. Barre se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure les extrapolations faites par Mansholt, à partir des conditions du moment et de ses visions concernant une situation future, sont permises. Il en doute fortement par exemple quand il s'agit du problème de la pollution. Même concernant les stocks d'énergie, il y a lieu de se montrer raisonnablement optimiste, selon Barre. Il attire l'attention sur les stocks de charbon et de pétrole disponibles et sur les solutions qu'offrent les réacteurs rapides et l'énergie solaire. «Il faut que l'on considère qu'il y a certes des dangers — l'eau, l'air, la nourriture, les matières premières ou même l'espace vital —, mais nulle part au monde il n'y a menace de catastrophe inévitable» <sup>(2)</sup>. Par cette critique, qui obtient de nombreux soutiens, Barre porte un coup sévère au plan de Mansholt <sup>(3)</sup>.

Une autre réaction provient d'Altiero Spinelli, le commissaire aux affaires industrielles, technologiques et scientifiques. Spinelli est plus mesuré que Barre et estime que les idées de Mansholt rejoignent des communications récentes de la Commission concernant la problématique de l'environnement <sup>(4)</sup>. Mansholt s'en écarte sur deux points. D'une part, il a choisi une approche plus intégrale en raison de l'attention accordée aux problèmes démographiques. D'autre part, son approche est plus dirigiste que celle de son collègue italien <sup>(5)</sup>.

Plusieurs personnes ont remarqué l'évolution de Mansholt. Nombreux sont ceux, parmi lesquels son ancien chef de cabinet Mozer, qui s'étonnent du ton «(néo-)marxiste» <sup>(6)</sup> de ses discours et de ses écrits. D'abord irréprochable social-démocrate, les vues politiques de Mansholt se radicalisent <sup>(7)</sup>. On lui reproche de s'entourer de mauvais collaborateurs. Même son fidèle collaborateur von Verschuer ne reconnaît plus Mansholt après ce brusque changement idéologique <sup>(8)</sup> qui semble correspondre à son intention de créer un parti européen porteur de ses idées <sup>(9)</sup>.

Il est étonnant que la présidence, longtemps brigüée, lui soit attribuée à cette époque. Le 17 mars 1972, Malfatti démissionne. Trois jours plus tard, Mansholt apprend que le Conseil, sur l'initiative du gouvernement français <sup>(10)</sup>, a décidé de le nommer président. Le mandat de Mansholt ne couvrira qu'une courte période: le 31 décembre de cette même année, le mandat de la Commission s'achève en raison de l'adhésion de trois nouveaux pays membres. Mansholt remarque ironiquement qu'il devient acceptable justement parce qu'il s'agit d'une courte période et qu'il ne brigue pas de nouveau mandat <sup>(11)</sup>. En cela, il a probablement raison. Selon Barre, il est «tout à fait normal qu'un homme comme Mansholt, surtout qu'il allait partir, finisse comme président de la Commission» <sup>(12)</sup>.

Pendant sa courte présidence, Mansholt ne peut réaliser que peu de grandes choses. Il a d'autre part la malchance que l'intégration européenne traverse une longue période de crise. Mais il est certainement plus qu'un intérimaire, il se comporte réellement en vrai président <sup>(13)</sup>. Il fait un discours remarquable pendant la première grande conférence mondiale sur l'environnement à

<sup>(1)</sup> Voir ci-après p. 422-424.

<sup>(2)</sup> IISG, AM 100, réaction du commissaire Barre à la lettre de Sicco Mansholt, 9 juin 1972.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Philippe Bourdeau, 5 mars 2004.

<sup>(4)</sup> Spinelli fait référence aux SEC(71) 2616 final et SEC(72) 666 final.

<sup>(5)</sup> IISG, AM 100, réaction du commissaire Spinelli à la lettre de Sicco Mansholt, 26 juin 1972.

<sup>(6)</sup> IISG, AM 1, lettre d'Alfred Mozer à Sicco Mansholt, 24 janvier 1972.

<sup>(7)</sup> Merriënboer, J. C. F. J. (van), op. cit., p. 21.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Helmut von Verschuer, 3 mars 2004.

<sup>(9)</sup> Entretien avec Karel Van Miert, 19 août 2005.

<sup>(10)</sup> Mansholt, S. L., *La crise...*, op. cit., p. 125 (Mansholt, S. L., *De Crisis*, p. 91).

<sup>(11)</sup> Ibidem.

<sup>(12)</sup> Entretien avec Raymond Barre, 20 février 2004.

<sup>(13)</sup> Entretien avec Paul Collowald, ibidem.



Homme de la terre, Mansholt est aussi un homme de la mer. Passionné par la navigation à voile, il possède un «bateau traditionnel hollandais à fond plat construit dans les années 30», un Hoogaars. *L'Atalanta* est entretenu par son propriétaire, grand bricoleur. «Très moderne dans ses conceptions politiques», «il était traditionaliste sur le bateau»: cordages en chanvre et non en nylon, voiles en coton et non en tergal. Il sculpte également les éléments de décoration de son bateau en bois. Mansholt a une connaissance parfaite des courants et des marées, ce qui lui permet de manier le bateau au milieu des bancs de sable de la Zélande. Un de ses proches collaborateurs se rappelle la proposition que Mansholt lui a faite à plusieurs reprises, notamment à la fin d'un marathon agricole à 5 heures du matin: «Allons faire du bateau!» Les deux hommes partent donc à Breskens à l'embouchure de l'Escaut où se trouve le bateau. Après l'agitation bruxelloise, la navigation constitue «un repos nerveux parfait: un changement de monde, de langage, un univers tout à fait différent». (Témoignage de Georges Rencki, septembre 2006)

Stockholm, où il reprend son idée que, pour permettre aux pays les plus pauvres de croître, il faut que la croissance de la pollution des pays riches soit ralentie <sup>(1)</sup>. Il est acclamé par les jeunes manifestants et dépasse largement son temps de parole au grand mécontentement du président <sup>(2)</sup>. Mais l'heure européenne est passée. Pendant le sommet européen à Paris, en octobre 1972, il fait des propositions concrètes pour remettre l'intégration sur les rails — suppression des contrôles de passeports, reconnaissance mutuelle des diplômes et attribution des droits civils aux travailleurs étrangers —, mais il ne réussit pas à obtenir pour cela le soutien des chefs de gouvernement <sup>(3)</sup>.

En fait, à la fin de son mandat, Mansholt prend ses distances avec l'appareil communautaire qu'il juge trop centralisé et adopte des positions politiques plus tranchées.

### Un «grand ancien»

Les années les plus heureuses et les plus réussies de Mansholt au sein de la Commission sont incontestablement les premières, la période de la présidence de Hallstein. Bien qu'ayant des personnalités complètement différentes, Mansholt et Hallstein entretiennent une excellente relation de travail fondée sur le respect mutuel. Leur idéal à tous les deux est celui d'une Europe unie non seulement économiquement mais aussi politiquement. Mansholt s'entend aussi très bien avec un autre coryphée de la première Commission, le

<sup>(1)</sup> Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Michel Carpentier, 5 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> Mansholt, S. L., *De Crisis*, op. cit., p. 60-62.

**«S’occuper de ce qui est vraiment fondamental et toujours dire ce qu’il pense»**

*«Puis Mansholt vient. Il a 62 ans au moment où il accède à la présidence, et le choix des ministres n’a d’autres raisons que son ancienneté: “Ils ont choisi le plus chenu”, remarque-t-il lui-même. Mais il manifeste très vite sa conception de la présidence: ne pas laisser la Communauté se confiner dans les problèmes douaniers, mais s’occuper de ce qui est vraiment fondamental et toujours dire ce qu’il pense. Son côté visionnaire ne fait pas de doute. S’il envisage la réforme de l’agriculture, il la voit comme une transformation du mode de vie dans les campagnes, qui offre aux paysans le week-end libre et les vacances aux Baléares, et qui, en même temps, remodèle le paysage en faisant renaître les bois et les forêts. Si la Communauté ne parvient pas, lors de la conférence de la Cnuced à Santiago, à se mettre d’accord sur un plan généreux en faveur du tiers-monde, il prend l’avion, se précipite sur place et promet ce qu’il estime indispensable, sans attendre l’autorisation des gouvernements. Ce géant néerlandais aux yeux clairs, qui s’ennuie aux cocktails et se cache en Sardaigne pour fabriquer des meubles dès qu’il en trouve le temps, avait rendu impossible un retour de l’Europe à la simple fabrication des Nothons. Il sort des discussions entre spécialistes le débat sur l’avenir de la société industrielle et lui rend ses véritables dimensions politiques. On peut sourire de l’expression mansholtienne de “bonheur national brut”, mais aujourd’hui hommes politiques, employeurs et syndicats sont bien obligés de fonder leurs programmes, leurs promesses et leurs projets sur des notions qui paraissent oubliées: épanouissement des individus, qualité des relations entre les hommes et les peuples, renaissance et respect de toutes les cultures, priorité au “mode de vie” par rapport au “niveau de vie” purement matériel.»*

Riccardi, F., «Ortoli, le Français qui mène le Marché commun», *Réalités — Revue de Paris*, n° 330, juillet 1973, p. 45.

Français Robert Marjolin <sup>(1)</sup>. Par sa connaissance des problèmes agricoles et son attitude vis-à-vis du travail, Mansholt parvient à obtenir de grands résultats durant toutes ces années.

Après le départ de Hallstein et de Marjolin, et la fusion des exécutifs, Mansholt se sent de moins en moins à l’aise au sein du collège. Il trouve la Commission lourde, bureaucratique et non démocratique. À ses yeux, les compétences du Parlement européen doivent être largement étendues. Il s’irrite aussi du fait que quelques-uns de ses collègues écoutent trop ce qui se décide dans leur pays et agissent de façon trop peu indépendante. Il découvre par la même occasion que, à cette même époque, la politique agricole, qui avait été mise sur pied avec tant d’élan et de succès sous sa direction, commence à montrer de sérieuses lacunes. Mansholt voit tout de suite la nécessité d’une réforme en profondeur et propose en 1968 une solution globale aux problèmes agricoles (mémoire «Agriculture 1980»). Ce «plan Mansholt» vise à moderniser les structures de la production agricole et à résorber les excédents. Sur un autre plan, Mansholt arrive à la conclusion que les limites de la croissance économique et démographique sont atteintes et que la Commission devrait réfléchir à une politique économique compatible avec les équilibres écologiques. «L’Europe a une mission à accomplir», écrit-il dans sa lettre à Malfatti.

Mansholt parcourt toute l’Europe pour faire accepter son plan aux agriculteurs, applaudi en Italie, rejeté en Allemagne, accueilli avec intérêt ou scepticisme (selon les organisations) en France. Mais c’est toute l’agriculture européenne (20 à 30 % de la population, à l’époque) qui participe au débat. Malgré les difficultés, Mansholt réussit, en 1972, à faire adopter par le Conseil l’essentiel de sa réforme structurelle. Mais l’idée de réduire la superficie agricole — choquante à l’époque — devra attendre vingt ans pour être acceptée. Ce retard aura des conséquences importantes pour la PAC.

(1) Entretien avec Robert Toulemon, 17 décembre 2003.

Mansholt est probablement le premier homme politique (exerçant des responsabilités de haut niveau) qui a posé publiquement (le sujet a fait l'objet de nombreux articles dans la presse), avec un sens prémonitoire, des questions sur le type de croissance européenne et mondiale pour l'avenir. Il a provoqué un débat, vite devenu public, sur les contraintes énergétiques, alimentaires et de pollution atmosphérique et terrestre concernant cette croissance. Pendant quelques semaines, la Commission est devenue le lieu d'un important débat de société.

Au sein de la Commission, il essaie de faire accepter ses nouvelles idées, mais sans beaucoup de succès. La considération et le prestige dont il

jouissait les premières années s'atténuent petit à petit. La présidence, qui lui est attribuée en 1972, a moins d'éclat qu'elle n'aurait eu dans une phase antérieure de sa carrière bruxelloise. Pour beaucoup, c'est un prix de consolation pour ce «grand ancien» de la Communauté européenne.

Mansholt laisse une œuvre considérable derrière lui. Il a aussi, «dans les moments difficiles, fait entendre la voix du grand homme politique qu'il était avant d'être un expert, la voix d'un "socialiste libéral" [...] convaincu que l'avenir du socialisme est dans l'intégration européenne» <sup>(1)</sup>.

JAN VAN DER HARST

---

(1) Doutrelant, P.-M., «M. Sicco Mansholt, un socialiste libéral», *Le Monde*, 23 mars 1972.



## Chapitre 9

# Le collège des commissaires: un nouveau type d'autorité publique

L'organisation et le fonctionnement du collège sont définis par les traités de Rome de 1957 (en particulier les articles 155 à 163 du traité CEE partiellement inspiré du traité CECA de 1951), par le traité de fusion des exécutifs de 1965 (articles 9 à 19) et par les règlements intérieurs successifs adoptés par les Commissions elles-mêmes. Mais la vie du collège est évidemment influencée aussi par les personnalités qui le composent et par l'environnement international, notamment la politique des États membres des Communautés européennes.

### La composition des collèges: diversités et continuités

La Commission CEE qui entre en fonction en janvier 1958 comprend neuf membres, de même que la Haute Autorité de la CECA installée depuis 1952, alors que la Commission Euratom en compte seulement cinq. Mais à la différence des membres de la Haute Autorité, les commissaires sont tous nommés «d'un commun accord» par les gouvernements des six États membres. Aucun d'entre eux n'est coopté. Ils sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable, le président étant renouvelé tous les deux ans. Dans la pratique, chacun des

gouvernements choisit ses ressortissants qu'il souhaite voir siéger dans les collèges, et ses propositions sont entérinées par les cinq autres qui n'exercent donc pas vraiment leur droit de regard ou de veto implicite dans le texte des traités <sup>(1)</sup>. Il arrive que cette manière de procéder soit déplorée ou dénoncée par les commissaires, comme le fait Étienne Hirsch, président de la Commission Euratom, au moment où il n'est pas reconduit, à la fin de 1961, par le gouvernement français, en raison de ses engagements jugés trop fédéralistes <sup>(2)</sup>.

Au sein de la Commission CEE, les trois plus grands États ont droit chacun à deux commissaires et les trois pays du Benelux à un seul chacun. Pour la Commission Euratom, chacun des États, sauf le Luxembourg, désigne un membre. Par la suite, après la fusion des trois exécutifs <sup>(3)</sup>, la Commission unique compte momentanément quatorze membres (trois Allemands, trois Français, trois Italiens, deux Belges, deux Néerlandais et un

<sup>(1)</sup> Braun, N.-C., *La fonction supranationale*, thèse, IEP Paris, 1967, p. 27-28. Voir aussi l'encart «Désignation des commissaires et principe de collégialité», p. 196.

<sup>(2)</sup> AHUE, CEAB 2 248, discours d'Étienne Hirsch à l'Assemblée parlementaire européenne, 20 décembre 1961.

<sup>(3)</sup> Sur la création de la Commission unique, voir ci-dessus les chapitres 2 et 6.

## La composition des Commissions <sup>(1)</sup>

### La première Commission Hallstein (10 janvier 1958-9 janvier 1962)

La Commission présidée par Walter Hallstein entre en fonction le 10 janvier 1958. Elle a été renouvelée comme prévu, après quatre ans, le 10 janvier 1962, à la fin de la première phase de la période transitoire. Au sein du collège fonctionnent alors des groupes de travail thématiques. Chaque commissaire préside l'un des groupes tout en étant membre d'autres groupes. Dans le tableau suivant sont indiquées les attributions de chacun des commissaires en tant que président de groupe.

Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Giuseppe Caron (IT) (vice-président) en fonction à partir du 9 décembre 1959, successeur de Piero Malvestiti	Marché intérieur	Maurizio Bucci (IT), 1961-1962
Walter Hallstein (DE) (président)	Présidence Administration Secrétariat général	Swidbert Schnippenkötter (DE), 1959-1960 Berndt von Staden (DE), 1961-1962
Robert Lemaigen (FR)	Développement des pays et territoires d'outre-mer	Jacques Ferrandi (FR), 1959-1961
Lionello Levi Sandri (IT) en fonction à partir du 22 février 1961, successeur de Giuseppe Petrilli	Affaires sociales, puis administration	Lamberto Lambert (IT), 1961, 1962 a.i.
Piero Malvestiti (IT) (vice-président) en fonction jusqu'au 15 septembre 1959, remplacé par Giuseppe Caron	Marché intérieur	Guido Mondaini (IT), 1959
Sicco Mansholt (NL) (vice-président)	Agriculture	Jacob Jan van der Lee (NL), 1958 Alfred Mozer (NL), 1959-1962
Robert Marjolin (FR) (vice-président)	Affaires économiques et financières	Jean-Claude Richard (FR), 1959-1962
Giuseppe Petrilli (IT) en fonction jusqu'au 8 février 1961	Affaires sociales	Antonino Arena (IT), en 1959 et 1960
Michel Rasquin (LU) en fonction jusqu'au 27 avril 1958, remplacé par Lambert Schaus	Transports	Fernand Braun (LU), 1958
Jean Rey (BE)	Relations extérieures Service juridique	Pierre Lucion (BE), 1959-1962
Lambert Schaus (LU) en fonction à partir du 19 juin 1958, successeur de Michel Rasquin	Transports	Camille Dumont (LU), 1959-1960 Lucien Kraus (LU), 1961-1962
Hans von der Groeben (DE)	Concurrence	Ernst Albrecht (DE), 1959-1962

<sup>(1)</sup> Les indications relatives aux chefs de cabinet ont été établies à partir des organigrammes disponibles de la Commission. Ces organigrammes s'attachent plus à définir l'organisation des directions générales que celle des cabinets. Ils restent cependant l'une des seules sources d'information concernant les chefs de cabinet, la consultation des dossiers personnels étant interdite. Or, à ses débuts, en 1958, la Commission organisant sa structure, il n'y a pas encore d'organigramme. Pour la Commission Rey qui voit la

fusion des exécutifs, on ne dispose d'organigrammes que pour les mois d'avril et d'août 1968. Des imprécisions subsistent donc quant aux périodes pendant lesquelles les chefs de cabinet ont été effectivement en place. En d'autres termes, les organigrammes n'offrant que des «photographies» de la situation à un moment donné, ils ne rendent pas compte des changements qui ont pu intervenir entre deux dates auxquelles l'information est disponible.



**La deuxième Commission Hallstein (10 janvier 1962-5 juillet 1967)**

Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Giuseppe Caron (IT) (vice-président) en fonction jusqu'au 16 mai 1963, remplacé par Guido Colonna di Paliano	Marché intérieur	Maurizio Bucci (IT), 1962
Guido Colonna di Paliano (IT) (vice-président) en fonction à partir du 9 septembre 1964, successeur de Giuseppe Caron	Marché intérieur, puis Affaires industrielles	Rinieri Paulucci di Calboli (IT), 1965-1967
Walter Hallstein (DE) (président)	Présidence Administration Secrétariat général	Berndt von Staden (DE), 1962 Karl-Heinz Narjes (DE), 1963-1967
Lionello Levi Sandri (IT)	Affaires sociales, puis administration Marché intérieur a.i. (en remplacement de Giuseppe Caron, avant la nomination de Guido Colonna di Paliano)	Lamberto Lambert (IT), 1962-1964, 1966 f.f. Giovanni Falchi (IT), 1967
Sicco Mansholt (NL) (vice-président)	Agriculture	Alfred Mozer (NL), 1962-1967
Robert Marjolin (FR) (vice-président)	Affaires économiques et financières	Jean-Claude Richard (FR), 1962 Robert Toulemon (FR), 1963 Jean Flory (FR), 1964-1967
Jean Rey (BE)	Relations extérieures Service juridique	Pierre Lucion (BE), 1962-1966 Raymond Rifflet (BE), 1967
Henri Rochereau (FR)	Développement des pays et territoires d'outre-mer Affaires sociales	[Jacques Ferrandi (FR), 1962] Jean Chapperon (FR), 1963-1965, 1966 f.f., 1967
Lambert Schaus (LU)	Transports	Lucien Kraus (LU), 1962-1967
Hans von der Groeben (DE)	Concurrence	Ernst Albrecht (DE), 1962-1967

**La Commission Rey (6 juillet 1967-1<sup>er</sup> juillet 1970)**

En vertu du traité de fusion des exécutifs, la Commission unique comprend quatorze membres dans un premier temps, pendant trois ans, avant d'être à nouveau ramenée à neuf membres. La première Commission unique est en place du 6 juillet 1967 au 1<sup>er</sup> juillet 1970, sous la présidence de Jean Rey. Elle abandonne quasiment l'organisation en groupes de travail thématiques pour un système de portefeuilles.

Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Raymond Barre (FR)	Affaires économiques et financières Office statistique	Jean-Claude Paye (FR), de 1968 à 1970
Victor Bodson (LU)	Transports	Henri Entringer (LU), en août 1968
Guido Colonna di Paliano (IT)	Affaires industrielles, jusqu'au 7 mai 1970	Rinieri Paulucci di Calboli (IT), en avril 1968



Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Albert Coppé (BE)	Presse et information Crédit et investissements Budgets Administration, à partir de juillet 1968	Daniel Cardon de Lichtbuer (BE), de 1968 à 1970
Jean-François Deniau (FR)	Commerce extérieur Contrôle financier	Claude Trabuc (FR), en 1968
Hans von der Groeben (DE)	Marché intérieur et rappro- chement des législations Politique régionale	Manfred Caspari (DE), de 1968 à 1970
Wilhelm Haferkamp (DE)	Énergie Agence d'approvisionnement d'Euratom Contrôle de sécurité d'Euratom	Willy Schlieder (DE), en 1968
Fritz Hellwig (DE)	Recherche générale et technologie Diffusion des connaissances Centre commun de recherche (CCR)	Wilhelm Krafft (DE), en avril 1968
Lionello Levi Sandri (IT)	Affaires sociales Administration, jusqu'à juillet 1968 Personnel Affaires industrielles, à partir du 8 mai 1970	Giovanni Falchi (IT), en 1968
Sicco Mansholt (NL)	Agriculture	Alfred Mozer (NL), en 1968
Edoardo Martino (IT)	Relations extérieures	Paolo Antici (IT), en 1968
Jean Rey (BE)	Présidence Secrétariat général Service juridique Groupe du porte-parole Bureau de sécurité	Raymond Rifflet (BE), en 1968
Henri Rochereau (FR)	Aide au développement	Jean Chapperon (FR), de 1968 à 1970
Emmanuel Sassen (NL)	Concurrence	Josephus Loeff (NL), en 1968

**La Commission Malfatti-Mansholt (2 juillet 1970-5 janvier 1973)**

À partir du 2 juillet 1970, la nouvelle Commission comprend, comme prévu, neuf membres. Elle reste en fonction jusqu'au 5 janvier 1973, date à laquelle elle passe le relais à la Commission des Communautés, élargie au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni. Elle est présidée par Franco Maria Malfatti jusqu'au 21 mars 1972, puis par Sicco Mansholt.

Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Raymond Barre (FR)	Affaires économiques et financières Office statistique	Jean-Claude Paye (FR), de 1970 à 1972

Commissaire	Attributions	Chef(s) de cabinet
Albert Borschette (LU)	Concurrence Presse et information Diffusion des connaissances Politique régionale	Guy Mines (LU), en 1970 Robert Sünnen (LU), en 1971 et 1972
Albert Coppé (BE)	Affaires sociales Transports Personnel et administration Crédit et investissements Budget Contrôle financier	Daniel Cardon de Lichtbuer (BE), de 1970 à 1972
Ralf Dahrendorf (DE)	Relations extérieures Commerce extérieur	Klaus Terfloth (DE), de 1970 à 1972
Jean-François Deniau (FR)	Coordination des négociations d'élargissement Aide au développement	Claude Trabuc (FR), en 1970 Jean Chapperon (FR), de 1970 à 1972
Wilhelm Haferkamp (DE)	Marché intérieur et rappro- chement des législations Énergie Agence d'approvisionnement d'Euratom Contrôle de sécurité d'Euratom	Willy Schlieder (DE), en 1970 Manfred Lahnstein (DE), en 1971 et 1972
Franco Maria Malfatti (IT) en fonction jusqu'au 21 mars 1972	Présidence Secrétariat général Service juridique Groupe du porte-parole Bureau de sécurité	Renato Ruggiero (IT), de 1970 à mars 1972
Sicco Mansholt (NL)	Agriculture, jusqu'au 11 avril 1972 À partir du 12 avril 1972: Présidence Secrétariat général Service juridique Groupe du porte-parole Bureau de sécurité	Sjouke Jonker (NL), de 1970 à 1972
Carlo Scarascia Mugnozza (IT)	Agriculture, à partir du 12 avril 1972	Giuseppe Jacoangeli (IT), en 1972
Altiero Spinelli (IT)	Affaires industrielles Recherche générale et technologie Centre commun de recherche (CCR) À partir du 24 février 1971: Affaires industrielles, technolo- giques et scientifiques Centre commun de recherche (CCR) Gestion de l'union douanière Groupe de l'enseignement et de l'éducation, à partir du 22 juillet 1971	Gianfranco Speranza (IT), en 1970 Christopher Layton (britannique), en 1972

*NB:* Les codes inscrits entre parenthèses à côté du nom des commissaires et des chefs de cabinet indiquent leur nationalité: BE = belge, DE = allemand, FR = français, IT = italien, LU = luxembourgeois, NL = néerlandais.

Luxembourgeois) avant de retrouver une composition resserrée, avec neuf membres, à partir de juillet 1970 et jusqu'à l'élargissement de la Communauté le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Une fois nommés, les membres des collèges exercent leur fonction en toute indépendance. Selon la formule consacrée des traités, «ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme» et, pendant la durée de leurs fonctions, ils n'exercent aucune activité professionnelle, rémunérée ou non. Mais cela ne signifie pas absence de contacts avec les autorités, les administrations, les partis politiques ou toutes sortes de groupes de pression de leur pays d'origine. Bien au contraire, beaucoup de commissaires ont des relations suivies avec des dirigeants nationaux. C'est vrai pour le président Hallstein, du moins jusque vers la fin de l'ère Adenauer, pour le Belge Jean Rey et bien d'autres. Robert Marjolin et Raymond Barre voient régulièrement le ministre français des affaires étrangères Maurice Couve de Murville, et le second rencontre parfois aussi, à l'Élysée, le général de Gaulle et, plus tard, Georges Pompidou (1).

Les membres de la première Commission CEE appartiennent pratiquement tous à la génération née entre 1899 et 1913. Seul Robert Lemaigen dépasse la soixantaine, alors que l'autre Français, Robert Marjolin, et l'un des Italiens, Giuseppe Petrilli, sont les plus jeunes (respectivement 47 et 45 ans). Avec ses 57 ans, le président Walter Hallstein se situe, à quelques mois près, au niveau de la moyenne d'âge générale. Celle-ci reste pratiquement inchangée dans la Commission unique, à quatorze, mise en place en 1967 (voir le chapitre 6). Si deux de ses membres, le président Jean Rey et le Luxembourgeois Victor Bodson, atteignent alors 65 ans, plusieurs «jeunes» font leur entrée dans la Commission: les Français Jean-François Deniau (39 ans) et Raymond Barre (43 ans), ainsi que l'Allemand Wilhelm Haferkamp (44 ans). L'écart d'âge maximal est alors relativement important (26 ans). Il se resserre légèrement dans la Commission suivante — de

nouveau à neuf —, où la moyenne d'âge diminue sensiblement pour tomber à 51 ans, au moment de l'installation du collège. La génération née dans les années 20, qui avait fait son entrée dans la Commission Rey, se renforce avec l'arrivée de l'Allemand Ralf Dahrendorf, du Luxembourgeois Albert Borschette et de l'Italien Franco Maria Malfatti (53 ans) qui préside ce collège.

Exclusivement masculines, ces Commissions sont majoritairement composées de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques qui ont déjà fait leurs preuves dans leur pays d'origine. Si presque toutes les sensibilités politiques sont représentées (sauf les extrêmes, droite ou gauche), les profils professionnels sont moins diversifiés. Les commissaires sont nombreux à avoir une formation en droit, ou droit et sciences économiques. Plusieurs ont été avocat ou professeur d'université avant de se lancer dans une carrière administrative ou politique. Ainsi, la Commission présidée par le professeur Walter Hallstein, démocrate-chrétien, réunit — notamment — un autre chrétien-démocrate, l'Italien Piero Malvestiti, qui se situe dans la ligne politique d'Alcide De Gasperi, mais aussi le libéral belge Jean Rey et plusieurs socialistes: le Néerlandais Sicco Mansholt, le Luxembourgeois Michel Rasquin ainsi que le Français Robert Marjolin. Pratiquement tous les membres de ce collège sont des Européens convaincus; plusieurs sont des fédéralistes déterminés (Hallstein, Mansholt, Rey, etc.); certains ont des liens étroits avec Jean Monnet et son Comité d'action pour les États-Unis d'Europe; d'autres avec le Mouvement européen. Seul Giuseppe Petrilli semble peu engagé de ce point de vue, mais sans être eurosceptique comme plus tard Ralf Dahrendorf qui constitue vraisemblablement une exception.

D'un collège à l'autre, une certaine continuité s'établit par les hommes. En 1967, sur les quatorze membres de la première Commission unique, neuf viennent des anciens exécutifs, dont cinq de la Commission CEE, notamment Jean Rey, le nouveau président. En 1970, sur les neuf

(1) Entretiens avec Raymond Barre, 20 février 2004, Paul Collowald, 2 décembre 2003, et Jean Flory, 3 décembre 2003.

membres de la Commission resserrée, cinq ont fait partie du collège précédent. Mais les «grandes pointures» de la Commission unique — à l'exception de Mansholt — sont des nouveaux arrivés: Raymond Barre, Jean-François Deniau, puis aussi Altiero Spinelli <sup>(1)</sup>. Tous ne pouvaient avoir le record de longévité d'Albert Coppé, membre de la Haute Autorité de 1952 à 1967, puis de la Commission unique de 1967 à 1972, ou de Sicco Mansholt qui est resté de 1958 à 1972, pendant toute l'ère de la CEE à six, mais plusieurs ont passé plus de douze ans, de janvier 1958 à juillet 1970, dans l'un ou l'autre exécutif — Jean Rey, Hans von der Groeben, Emmanuel Sassen (qui était d'abord à la Commission Euratom) —, tandis que Hallstein et Marjolin sont restés à Bruxelles près de dix ans, de 1958 à 1967.

## Les réunions: la vie du collège

La Commission CEE tient sa première réunion le 16 janvier 1958 à Val-Duchesse. Plusieurs commissaires sont déjà familiers des lieux pour avoir participé aux négociations des traités de Rome, en particulier Marjolin, Hallstein ainsi que le deuxième membre allemand, Hans von der Groeben. Dès cette première séance, la Commission définit certaines modalités concernant l'organisation de son travail et les procédures de décision, mais il ne lui paraît pas souhaitable d'adopter dans l'immédiat un règlement intérieur qui serait prématuré et qui «ne pourra être établi qu'après une certaine expérience de fonctionnement du collège» <sup>(2)</sup>. Elle se réfère d'ailleurs au précédent de la Haute Autorité de la CECA qui a établi son règlement intérieur seulement le 5 novembre 1954, plus de deux ans après son entrée en fonction. Cette première réunion de la Commission est aussi marquée par un petit incident. Jean Rey, chargé par le président de préparer la discussion sur les salaires des commissaires, avait rédigé une proposition tirée seulement en quatre exemplaires, pour lui-même, pour Hallstein, Mansholt et

Marjolin. Mais à la fin de la matinée, lorsque le débat s'engage sur cette question, «on a apporté *Agra-Europe* qui publiait cette note [...] Hallstein était furieux» <sup>(3)</sup>. Cette première fuite de l'histoire de la Commission CEE n'a sans doute pas contribué à assouplir les positions de Walter Hallstein, très réservé vis-à-vis de la presse et plutôt enclin à cultiver le secret <sup>(4)</sup>. Mais la culture du secret ne sera pas l'apanage de la Commission CEE. Elle existe aussi à l'Euratom <sup>(5)</sup>, et les fuites — qui seront plus importantes à l'époque de la Commission Rey et dont certaines sont probablement organisées <sup>(6)</sup> — ne font jamais l'objet de délibérations au sein du collège <sup>(7)</sup>.

Pendant les premiers mois, la Commission Hallstein est vraiment un collège itinérant. Les ministres des affaires étrangères des Six avaient décidé, en janvier 1958, que les Commissions CEE et Euratom se réuniraient jusqu'en juin, alternativement à Luxembourg et à Val-Duchesse <sup>(8)</sup>. En fait, les réunions se tiennent dans les lieux les plus divers. Encore à Val-Duchesse, surtout en janvier. À Strasbourg, à la Maison de l'Europe, lors des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne. À Luxembourg, rue Aldringer, où d'ailleurs chacun des commissaires dispose d'un bureau <sup>(9)</sup>. De plus en plus souvent à Bruxelles, qui a la préférence de Walter Hallstein, au 51 ou au 53 de la rue Belliard ou encore au 69 de la rue du Lombard. Mais aussi à Rome, à l'occasion du premier anniversaire de la signature des traités, ou à Paris et Stresa, au mois de juillet. C'est au cours de l'été, une première fois les 15 et 16 juillet, puis régulièrement à partir du début de septembre, que la Commission CEE s'installe au n° 24, avenue de la Joyeuse Entrée (tandis que la Commission Euratom reste rue Belliard). Dans ce complexe de bureaux, tout juste construit par la

(1) Entretien avec Pierre Defraigne, 16 décembre 2004.

(2) PV 1, Commission CEE, 16 janvier 1958, I.

(3) Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.

(4) Entretiens avec Bino Olivi, 26 janvier et 9 février 2004, et Georges Rencki, *ibidem*.

(5) Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004.

(6) Entretien avec Pierre Defraigne, *ibidem*.

(7) Entretien avec Frans De Koster, 14 novembre 2004.

(8) Lethé, M., *L'Europe à Bruxelles dans les années 1960: le pourquoi? et le comment?*, mémoire de licence en histoire, UCL, Louvain-la-Neuve, 2003, p. 54.

(9) Entretien avec Robert Pendville, 16 décembre 2003.

### Désignation des commissaires et principe de collégialité

«En ce qui concerne la Commission, son fonctionnement est alourdi par la nécessité de soumettre toute décision ou proposition à la discussion de tous ses membres.

Au début des années 50, cette collégialité totale était l'antidote aux tendances nationales éventuelles des membres de la Commission. Aujourd'hui, on ne pense pas, on ne croit pas que les membres de la Commission reflètent les vues de leur gouvernement. La collégialité est devenue un antidote aux conditions dans lesquelles la Commission est désignée.

Les traités prévoient que les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements. En fait, dans une très large mesure, les gouvernements ne nomment pas conjointement la Commission. Chacun désigne un ou plusieurs membres de la Commission et les autres entérinent le choix de chaque gouvernement.

La formation de la Commission se fait ainsi d'une manière très différente de celle d'un gouvernement. La formation d'un gouvernement dans chacun des pays membres consiste à former une équipe pour réaliser un programme. La pratique suivie jusqu'à présent pour nommer la Commission comporte ainsi peu de choix politique et s'apparente à la nomination de fonctionnaires.

On pourrait améliorer la composition et le fonctionnement de la Commission si ses

membres, lors de leur désignation, recevaient des attributions individuelles. L'acte de nomination, au lieu de se limiter à une liste de noms, après celui de chacun des commissaires, indiquerait ses attributions.

Ceci obligerait chaque gouvernement à veiller au choix de tous les membres au lieu de se préoccuper seulement de celui de ses ressortissants. Dans le fonctionnement de la Commission, la collégialité serait limitée aux orientations générales et à la fixation du programme d'ensemble.

Si ce changement était apporté, de même que dans un gouvernement, le nombre plus ou moins élevé des membres de la Commission perdrait de son importance. Cette réforme rendrait possible d'accueillir un plus grand nombre de pays dans la Communauté en ce qui concerne le fonctionnement de la Commission. Elle ne préviendrait pas le risque de paralysie du Conseil résultant de l'augmentation du nombre des pays membres.»

FJME, AMK C 33/4/200,  
note de Jacques Van Helmont, 2 juin 1969,  
sur une conversation avec Émile Noël, le 31 mai 1969.

société d'assurances Royale Belge, peuvent être regroupés le collègue, installé au 7<sup>e</sup> étage, et les services de son administration. Des témoins se souviennent avec émotion du climat chaleureux de cette époque à la Joyeuse Entrée, où tout le monde se connaissait <sup>(1)</sup>. D'autres se souviennent d'une certaine solennité dans le protocole. L'huissier de Walter Hallstein portait la jaquette, et il ne

fallait pas prendre l'ascenseur avec le président <sup>(2)</sup>. Mais le sens de la hiérarchie s'accroît encore <sup>(3)</sup> lorsque la Commission s'installe en 1969 — à nouveau au dernier étage — au Berlaymont, bâtiment emblématique construit aux abords de ce qui est encore le rond-point de la rue de la Loi, aujourd'hui rond-point Schuman,

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jacqueline Lastenouse, 21 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, 3 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jacques Vandamme, 21 janvier 2004.

en train de devenir le quartier européen de Bruxelles.

Sans compter les séances exceptionnelles, le collège tient habituellement ses réunions le mercredi matin qui est aussi, traditionnellement, le jour du Conseil de ministres à Paris. Ces réunions se tiennent à huis clos et peuvent durer «des heures et des heures, le jour, le soir tard [...] une partie de la nuit» (1). Y participent, outre les membres du collège, un certain nombre de hauts fonctionnaires, à commencer par le secrétaire exécutif (avec son adjoint). Dans cette fonction, le Belge Pierre Bourguignon — qui a la confiance du président, qui va rester dans son cabinet et «renseignait très bien Hallstein» (2) — est remplacé après trois mois par le Français Émile Noël (3) qui se maintiendra à ce poste bien au-delà de l'Europe des Six et porte, après la fusion des exécutifs, le titre de secrétaire général. Sont également présents: le greffier Frans De Koster (4), chargé de rédiger dès le mercredi soir le procès-verbal des réunions qui est ensuite revu par Émile Noël et distribué le jeudi, le responsable du service juridique, le très influent Français Michel Gaudet (5), le porte-parole de la Commission, l'Italien Giorgio Smoquina, puis à partir de 1961, Bino Olivi (6), sans compter les interprètes ou les fonctionnaires invités au coup par coup en fonction des dossiers qui sont à l'ordre du jour.

La disposition autour de la table est devenue très vite — semble-t-il — quasi immuable (7). À côté du président Hallstein, assis sur une chaise légèrement surélevée en raison de sa relative petite taille (8), siège son compatriote Hans von der Groeben, et, lorsque ce dernier défend trop le point de vue du «pays qu'il connaît le mieux» (selon l'expression consacrée qui permet à un commissaire

de ne pas citer le nom de son propre pays), Hallstein peut mettre la main sur la sienne pour lui dire d'arrêter. Les deux Français sont également assis côte à côte, séparés par l'interprète qui traduit l'allemand. La table a dû s'adapter au nombre de membres du collège. La Commission Rey, à quatorze, a opté pour une table ovale remplacée, à nouveau, en 1970 par une table ronde.

Au sein du collège, la langue de travail est essentiellement le français et, dans une moindre mesure, l'allemand. Les deux autres langues officielles — l'italien et le néerlandais — sont nettement moins utilisées. Walter Hallstein, qui pratique les quatre langues, préside en français (9), mais il apprécie de pouvoir s'exprimer dans sa langue maternelle avec ses collaborateurs immédiats. Avoir de bonnes notions d'allemand peut être un atout pour qui veut obtenir un poste à responsabilité aux côtés du président (10). Sicco Mansholt qui connaît mal le français à son arrivée à Bruxelles l'apprend rapidement et n'hésite pas à le parler pour défendre ses idées (11). Von der Groeben s'exprime toujours en allemand, tandis que les membres italiens du premier collège parlent — assez mal — le français. Belges et Luxembourgeois n'ont pas de difficultés avec cette langue.

Les témoignages laissent entrevoir l'atmosphère qui règne au sein du collège et les rapports qui s'instaurent entre collègues. Nombre d'entre eux mettent l'accent sur la volonté d'entente, le climat de confiance, voire les relations d'amitié qui s'établissent. Selon l'un de ces témoins, il y avait une atmosphère extrêmement agréable à l'intérieur de la Commission. C'est une chose assez frappante: ces gens s'estimaient. Les différences de sensibilité, les divergences de vues et même les tensions ou les conflits ne sont cependant pas absents. Dans la Commission Hallstein, le président s'efforce d'éviter l'émergence d'une opposition organisée. Il dirige en s'appuyant sur les plus fortes personnalités du collège, notamment Mansholt, fédéraliste

(1) Entretien avec Frans De Koster, *ibidem*.

(2) Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2004.

(3) Voir ci-après la biographie d'Émile Noël (chapitre 10).

(4) Frans De Koster arrive en 1959.

(5) Entretiens avec Giuseppe Ciavarini Azzi, 6 février 2004, et Frans De Koster, *ibidem*.

(6) Entretiens avec Bino Olivi, *ibidem*.

(7) *Ibidem*.

(8) *Ibidem*.

(9) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

(10) Entretiens avec Bino Olivi, *ibidem*.

(11) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

comme lui, et Marjolin. S'il a moins d'affinités spontanées avec ce dernier qui est un socialiste pro-européen mais non fédéraliste, il peut s'entendre avec lui (du moins jusqu'à la crise de 1965) pour faire avancer les dossiers, au point qu'un haut fonctionnaire français appelle ce collège le «Grand-Duché Marjolin-Hallstein»<sup>(1)</sup>. Cette connivence habituelle n'empêche pas Robert Marjolin de faire «une scène en séance secrète» pour empêcher Hallstein de désigner comme porte-parole le neveu du général von Stülpnagel<sup>(2)</sup>. Entre Hallstein et Jean Rey, autre personnage de poids qui ne se prive pas de critiquer le président, les relations sont plutôt tendues<sup>(3)</sup>. La méfiance, aussi, peut exister entre membres du collège. À l'arrivée de Raymond Barre, en 1967, deux ans après la crise de la chaise vide, beaucoup de commissaires sont sur leurs gardes à l'égard de ce Français qui allait peut-être «faire son rapport chez de Gaulle»<sup>(4)</sup>. Même si le président Jean Rey lui fait confiance très vite et, s'il réussit, par son intelligence et son honnêteté intellectuelle, à s'imposer au bout d'un an et à gagner l'estime de ses collègues<sup>(5)</sup>, les sujets de controverse ne manquent pas avec certains, par exemple avec Mansholt à propos de la croissance zéro<sup>(6)</sup> ou avec Colonna di Paliano sur la question de la supranationalité<sup>(7)</sup>.

## Collégialité et prise de décision

Le principe de collégialité est la règle de base du fonctionnement de la Commission, héritée de la Haute Autorité de la CECA. Il implique que chacun des actes que la Commission prend dans l'exercice de ses pouvoirs doit être adopté par le collège dans son ensemble, à la majorité de ses

membres<sup>(8)</sup> qui sont donc tous solidaires et responsables de la décision prise. Cette conception n'interdit pas la délégation en matière de préparation ou d'exécution des décisions.

Mais, dans une interprétation maximaliste, les décisions sont également préparées de manière collégiale et défendues par l'ensemble des membres du collège, face aux autres institutions communautaires et face à l'opinion publique. C'est dans cet esprit que la Haute Autorité de la CECA avait mis en place le système des groupes de travail réunissant plusieurs membres de l'exécutif pour préparer des propositions.

Dans sa première réunion, la Commission CEE décide, à la fois, de différer l'adoption du règlement intérieur et de s'inspirer de l'exemple de la Haute Autorité pour commencer à définir les modalités de son fonctionnement<sup>(9)</sup>. Plusieurs commissaires, notamment Mansholt, Rey, Marjolin<sup>(10)</sup>, sont très attachés à la collégialité, et, en mars 1958, la Commission décide de constituer des groupes de travail, sur le modèle de la CECA où ils fonctionnent de manière satisfaisante, avec pour mission la préparation collégiale des décisions<sup>(11)</sup>. Ces groupes, compétents chacun dans un domaine particulier, comprennent au maximum cinq membres du collège et sont présidés par l'un d'eux (voir l'encart sur les groupes de travail, p. 202-203). À chaque domaine de compétence correspond une direction générale dont le responsable ne doit pas être de la même nationalité que le président du groupe de travail<sup>(12)</sup>.

Dans la pratique, et selon de nombreux témoignages, les groupes de travail ne fonctionnent pas au mieux. Les commissaires s'en désintéressent et y délèguent souvent leurs collaborateurs. Un témoin fait remarquer avec un brin d'humour

(1) Entretiens avec Jean-François Deniau, 3 et 10 novembre 2004 (la formule est d'Olivier Wormser).

(2) Entretiens avec Bino Olivi, *ibidem* (le général von Stülpnagel, qui a commandé la place de Paris pendant la Seconde Guerre mondiale et qui a été exécuté à la suite de son implication présumée dans le complot contre Hitler, évoque de mauvais souvenirs aux Français).

(3) Entretien collectif, 19 octobre 2004.

(4) Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.

(5) Entretien avec Michel Albert, 18 décembre 2003.

(6) *Ibidem*.

(7) Voir ci-dessus le chapitre 6.

(8) Traité CEE, article 163.

(9) Voir le document cité à la note 2, p. 195.

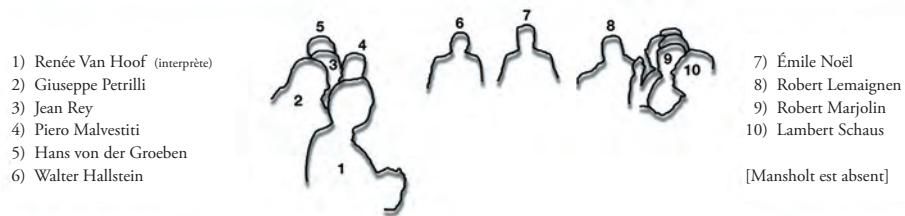
(10) E.a. entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(11) Conrad, Y., «L'organizzazione amministrativa della Commissione europea (1958-1961)», *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000.

(12) *Ibidem* (sur les directions générales, voir ci-après le chapitre 11).



### Commission Walter Hallstein (1958-1962)



La Commission Hallstein à la Joyeuse Entrée: les commissaires se réunissent autour de trois tables rassemblées. Une interprète est parmi les membres de la Commission. Hallstein préside avec une cloche.

que les groupes ont surtout un intérêt: ils permettent à chaque commissaire d'être «président» (1). Très vite se produit une évolution vers un système de répartition des tâches par portefeuille. Cependant, en juillet 1962, à la demande de Jean Rey, la Commission tient une réunion pour redéfinir ses méthodes de travail. À cette occasion, le président Hallstein rappelle l'importance du caractère collégial, et la Commission opte pour le maintien des groupes de travail qui devraient se réunir plus souvent (2). Mais, dans la foulée, elle décide aussi l'organisation de réunions entre membres des cabinets des commissaires pour préparer les séances du collège (3). Dans une première phase, l'organisation du travail semble donc marquée par les tâtonnements et une certaine hésitation entre un système de groupes et un système de portefeuilles.

En janvier 1963, la Commission se dote d'un règlement intérieur (4). Préparé sur la base du dernier règlement de la Haute Autorité (5), il entérine des pratiques déjà en vigueur. Il sera reconduit par les deux collèges suivants, avec des aménagements mineurs liés notamment au changement du nombre des commissaires qui modifie le quorum et la majorité. L'article 1<sup>er</sup> consacre le principe de la collégialité: «La Commission agit en collège, conformément aux dispositions du présent règlement.» Mais le règlement ne tranche pas entre les deux méthodes de travail. Selon l'article 13, «la Commission peut assigner à ses membres des domaines d'activité particuliers où ils sont spécialement responsables de la préparation et de l'exécution des délibérations de la Commission». Mais l'article 14 prévoit la possibilité de constituer des groupes de travail.

En 1967, au moment de la fusion des exécutifs, Émile Noël constate qu'à la CEE, contrairement à ce qui se passe à la Haute Autorité, il n'y a pas de préparation collégiale des décisions, mais que chaque commissaire a un domaine de compétence particulière et détient seul la responsabilité d'établir les propositions soumises au collège dans ce domaine. S'il estime que «l'exigence de la collégialité correspond vraisemblablement à l'état actuel de l'intégration de l'Europe», il admet «la quasi-impossibilité d'une préparation collégiale dans une Communauté à compétence aussi étendue», en raison du nombre croissant de décisions à prendre et de la nécessité d'agir vite (6).

Ce constat d'échec n'empêche pas la Commission Rey de mettre en place des groupes de travail, mais seulement en septembre 1967, une fois réalisée la répartition des portefeuilles. De plus, la tâche de ces groupes — comprenant désormais au maximum sept commissaires — est redéfinie. Il leur revient surtout de préparer les dossiers qui intéressent plusieurs secteurs en coordonnant les propositions et en faisant la synthèse des points de vue (7). Un membre de ce collège explique: «On travaillait à deux ou trois commissaires qui estimaient que les problèmes en question étaient des problèmes qui les intéressaient. Et ça s'est très bien passé. Il n'y a jamais eu, à mon souvenir, de tension, ni même de désir des groupes de se substituer aux commissaires. Les groupes étaient là pour aider les membres de la Commission, mais ensuite c'était les membres de la Commission qui assumaient la responsabilité» (8). Il est donc clair que le rôle des groupes est tout à fait secondaire. L'enjeu essentiel est la répartition des portefeuilles qui s'est faite laborieusement en 1967, après de longues consultations, et qui va se régler en moins de 24 heures, en juillet 1970, peut-être après de discrètes tractations préalables (9).

(1) Entretiens avec Jean-François Deniau, *ibidem*.

(2) PV spéc. 192, Commission CEE, 5 juillet 1962, XX, p. 7-12.

(3) Sur le rôle des cabinets, voir ci-après la fin du chapitre (p. 204-212).

(4) Il est adopté par le collège le 9 janvier et publié au *Journal officiel des Communautés européennes* le 31 janvier 1963.

(5) *Journal officiel des Communautés européennes* du 3 mai 1960.

(6) Noël, É., *La fusion des institutions et la fusion des Communautés européennes*, Collection des conférences européennes, n° 1, Centre européen universitaire de Nancy, Nancy, 1966, p. 8-9.

(7) PV spéc. 7, Commission CE, 1967, XVIII, p. 10-13.

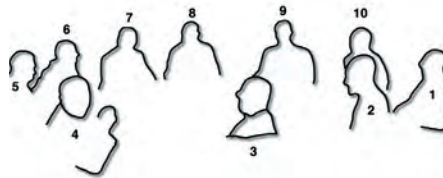
(8) Entretien avec Raymond Barre, *ibidem*.

(9) Voir ci-dessus le chapitre 6.

### Commission Walter Hallstein (1962-1967)



- 1) Walter Hallstein
- 2) Émile Noël secrétaire général de la Commission CEE
- 3) Jean Rey
- 4) Sicco Mansholt
- 5) Henri Rochereau



- 6) Robert Marjolin
- 7) Lambert Schaus
- 8) Lionello Levi Sandri
- 9) Guido Colonna di Paliano
- 10) Hans von der Groeben

Réunion de la deuxième Commission Hallstein; la Commission a adopté une table ronde.

Dans les collèges successifs, l'attribution des portefeuilles se décide en tenant compte des compétences reconnues, mais — l'un n'empêche pas l'autre — certains domaines apparaissent comme des chasses gardées. Le président Hallstein se réserve l'administration, qu'il voudrait façonner sur le modèle allemand, avec un organigramme précis, selon une conception sensiblement différente de celle de Monnet qui avait recruté à la Haute Autorité au fur et à mesure des besoins <sup>(1)</sup>. Un

commissaire français de poids est constamment en charge des affaires économiques et financières considérées comme un tout indissociable, ainsi que le rappelle Raymond Barre: «Tous mes collègues savaient que j'étais économiste, que j'avais eu des fonctions en France dans le domaine économique. Ils ont compris que je demande le poste des affaires économiques et financières. Ils l'ont compris d'autant mieux que je succédais à Marjolin. [...] Une question s'est posée, parce qu'un commissaire allemand, M. Hellwig je crois, voulait que l'on coupe le portefeuille des affaires économiques et financières en deux sec-

<sup>(1)</sup> Entretiens avec Jean-François Deniau, *ibidem*; Jacques-René Rabier, *ibidem*; Henri Étienne, 12 janvier 2004.

## Les groupes de travail de la Commission Hallstein

Afin d'affirmer son caractère collégial, la Commission Hallstein a opté pour un fonctionnement par groupes de travail. Chaque commissaire préside l'un des groupes, mais est également membre d'autres groupes. À chaque groupe est affectée une thématique (relations extérieures, politique agricole, politique de la concurrence, etc.). Le groupe étudie les dossiers préparés par la direction générale en charge de la même thématique et prépare ainsi les décisions qui seront ensuite prises en réunion du collège.

<b>Relations extérieures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Jean Rey (président du groupe de travail)</li> <li>— Robert Marjolin</li> <li>— Giuseppe Petrilli, jusqu'au 8 février 1961</li> <li>Giuseppe Caron, du 1<sup>er</sup> mars 1961 au 15 mai 1963</li> <li>Guido Colonna di Paliano, à partir du 9 septembre 1964</li> </ul>
<b>Affaires économiques et financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Robert Marjolin (président)</li> <li>— Sicco Mansholt</li> <li>— Piero Malvestiti, jusqu'au 15 septembre 1959</li> <li>Giuseppe Caron, du 9 février 1959 au 1<sup>er</sup> mars 1961</li> <li>Lionello Levi Sandri, à partir du 1<sup>er</sup> mars 1961</li> <li>— Hans von der Groeben, à partir du 10 janvier 1962</li> </ul>
<b>Marché intérieur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Piero Malvestiti (président), jusqu'au 15 septembre 1959</li> <li>Giuseppe Caron (président), à partir du 9 décembre 1959</li> <li>Guido Colonna di Paliano (président), à partir du 9 septembre 1964</li> <li>— Jean Rey</li> <li>— Lambert Schaus, à partir du 19 juin 1958</li> </ul>
<b>Concurrence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Hans von der Groeben (président)</li> <li>— Robert Marjolin</li> <li>— Jean Rey</li> </ul>
<b>Affaires sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Giuseppe Petrilli (président), jusqu'au 8 février 1961</li> <li>Lionello Levi Sandri (président), à partir du 22 février 1961</li> <li>— Robert Lemaigen, jusqu'au 9 janvier 1962</li> <li>Henri Rochereau, à partir du 10 janvier 1962</li> <li>— Sicco Mansholt</li> </ul>
<b>Agriculture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sicco Mansholt (président)</li> <li>— Hans von der Groeben</li> <li>— Robert Lemaigen, jusqu'au 9 janvier 1962</li> <li>Henri Rochereau, à partir du 10 janvier 1962</li> <li>— Lambert Schaus, à partir du 19 juin 1958</li> </ul>
<b>Transports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Michel Rasquin (président), jusqu'au 27 avril 1958</li> <li>Lambert Schaus (président), à partir du 19 juin 1958</li> <li>— Robert Lemaigen, jusqu'au 9 janvier 1962</li> <li>Henri Rochereau, à partir du 10 janvier 1962</li> <li>— Piero Malvestiti, jusqu'au 15 septembre 1959</li> <li>Giuseppe Caron, du 9 décembre 1959 au 15 mai 1963</li> <li>Guido Colonna di Paliano, à partir du 9 septembre 1964</li> </ul>

<b>Développement de l'outre-mer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Robert Lemaigen (président), jusqu'au 9 janvier 1962</li> <li>Henri Rochereau, à partir du 10 janvier 1962</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Hans von der Groeben</li> <li>— Giuseppe Petrilli, jusqu'au 8 février 1961</li> <li>Giuseppe Caron, du 8 février 1961 au 1<sup>er</sup> mars 1961</li> <li>Lionello Levi Sandri, à partir du 1<sup>er</sup> mars 1961</li> </ul>
<b>Administration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Walter Hallstein (président)</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Sizzo Mansholt</li> <li>— Robert Marjolin</li> <li>— Piero Malvestiti, jusqu'au 15 septembre 1959</li> <li>Giuseppe Caron, à partir du 9 décembre 1959</li> <li>Giuseppe Petrilli, jusqu'au 8 février 1961</li> <li>Lionello Levi Sandri, à partir du 5 juillet 1961</li> </ul>

tions: une partie monétaire et une partie économique avec la planification. J'ai discuté, j'ai expliqué à mes collègues pourquoi je considérais que ce n'était pas raisonnable de faire cela. J'étais disposé à discuter avec mes collègues. Mais il ne fallait pas couper cela parce que l'on perdait une cohésion qui était fondamentale»<sup>(1)</sup>. Des Français se succèdent aussi à l'outre-mer (Lemaigen, Rochereau), des Italiens aux affaires sociales (Petrilli, Levi Sandri), des Luxembourgeois (Rasquin, Schaus, Bodson) aux transports dont — semble-t-il — personne ne voulait<sup>(2)</sup>. Nul ne songerait à disputer l'agriculture à Mansholt qui en garde la responsabilité depuis le début jusqu'à sa désignation à la présidence en 1972.

Si l'élaboration des propositions est assumée davantage par les membres de la Commission qui travaillent à titre individuel (avec leur cabinet et leur direction générale) que par le collège en tant que tel ou par les groupes de travail, la prise de décision est vraiment l'apanage du collège. Il revient au président de le convoquer et d'arrêter le projet d'ordre du jour de chaque séance (règlement intérieur, articles 3 et 4). Cependant, un commissaire qui doit s'absenter a la possibilité de demander le report d'un point de l'ordre du jour à une date ultérieure, car, s'il peut se faire repré-

senter par un membre de son cabinet, celui-ci a droit de parole mais non droit de vote (article 9). Seuls votent les membres du collège. Une décision est acquise à la majorité absolue (de cinq voix dans la Commission à neuf), et le quorum nécessaire pour délibérer valablement est également fixé à cinq (articles 6 et 7).

Le débat au sein du collège peut être long et animé. Hallstein, qui passe pour être très autoritaire, laisse cependant les membres du collège s'exprimer, mais il fait ensuite la synthèse et tire les conclusions du débat avant de passer au vote<sup>(3)</sup>. Très souvent aussi, Hallstein cherche à obtenir le consensus<sup>(4)</sup>. Cette recherche du consensus passe en principe par le débat. En 1972, un rapport souligne pourtant que la Commission ne discute pas assez et pas assez bien — en tout cas pas suffisamment en amont dans le processus d'élaboration des propositions —, si bien que les débats portent surtout sur les décisions précises à prendre et non sur les orientations générales<sup>(5)</sup>. De plus, certaines décisions ne sont pas débattues en séance du collège. Le recours à la procédure écrite qui permet de «désencombrer le collège»<sup>(6)</sup> limite les discussions.

<sup>(3)</sup> Braun, N.-C., op. cit., p. 167.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003, et entretien collectif, 19 octobre 2004.

<sup>(5)</sup> AHCE, BAC 158/1990, dossier 19 (rapport Pouillet).

<sup>(6)</sup> Ibidem.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Raymond Barre, ibidem.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Henri Étienne, ibidem.

Inventée dès 1959 et utilisée assez largement à partir de l'été 1960, cette procédure est inscrite ensuite dans le règlement intérieur (article 11). Elle consiste à communiquer le texte d'une proposition à tous les membres du collège et, si aucun d'entre eux n'a formulé de réserve à l'issue d'un délai qui est précisé, la proposition est considérée comme adoptée par la Commission. Par ailleurs, le président peut décider de faire voter sans débat une décision qui a obtenu l'unanimité en réunion de chefs de cabinet, qui est une instance mise en place progressivement, mais qui prend une grande importance.

## Le rôle des cabinets

L'effacement des groupes de travail favorise la montée en puissance des cabinets des commissaires. Le rôle d'un cabinet consiste à la fois à seconder le commissaire, à faire le lien entre le «patron» et son administration, c'est-à-dire la direction générale correspondant au même domaine de compétence, à coopérer avec les autres cabinets et avec le secrétaire général de la Commission, mais aussi à établir des contacts vers l'extérieur, avec les organisations de la société civile et avec les administrations du pays d'origine du commissaire. Si les missions des cabinets sont claires, les modalités de fonctionnement ne s'imposent pas d'emblée, d'autant plus que les pratiques ne sont pas les mêmes dans les six États membres. À la tradition allemande qui ne connaît pas la fonction de chef de cabinet, Walter Hallstein préfère une organisation à la française, sans toutefois copier complètement le modèle parisien.

Au départ, à la demande du président Hallstein, il s'agit de cabinets restreints, limités à quatre ou cinq personnes <sup>(1)</sup>. En avril 1958, la Commission confirme que les collaborateurs directs recrutés par ses membres ont la qualité de chef de cabinet et de chef adjoint et non de directeur comme en France. Le personnel des cabinets est complété

par une secrétaire et un employé et, celui du président, par un administrateur supplémentaire. Certains membres, Robert Lemaigen par exemple, insistent régulièrement sur la nécessité de pouvoir disposer d'effectifs plus importants pour faire face à la charge de travail, forcément plus lourde lorsque les attributions du commissaire l'amènent à faire de nombreux déplacements à l'étranger. Les cabinets s'étoffent par la suite, notamment à l'occasion de la fusion des exécutifs en 1967, puis en 1970 lorsque la réduction du nombre de commissaires de quatorze à neuf entraîne à la fois un élargissement des responsabilités de chacun et une volonté d'intégrer certains personnels des anciens cabinets.

Dans cette première période, les équipes sont en général «monocolores» <sup>(2)</sup>, chaque commissaire recrutant de préférence ses collaborateurs directs dans son propre pays, voire dans son parti politique. Exception célèbre: Sicco Mansholt choisit un chef de cabinet d'origine allemande qui avait émigré aux Pays-Bas à l'époque nazie, Alfred Mozer, et comme chef adjoint un Français, Georges Rencki, tous deux militants de longue date du Mouvement européen <sup>(3)</sup>. Autres exceptions notoires: Altiero Spinelli recrute en 1972, un peu avant le premier élargissement, un chef de cabinet britannique, l'économiste Christopher Layton, lui aussi très pro-européen, et Raymond Barre garde dans son cabinet, pendant toute la durée de son mandat, de 1967 à 1972, un Belge, Jean Degimbe, qui a une première expérience européenne à la CECA et de bons contacts avec les syndicats <sup>(4)</sup>.

Le passage par un cabinet peut devenir un tremplin dans une carrière. Très rapidement, le collège décide que les membres des cabinets sont des fonctionnaires de la Commission, destinés à devenir ultérieurement des fonctionnaires statutaires, ce qui provoque un certain malaise au sein de l'administration qui estime que cette procé-

<sup>(2)</sup> Entretiens avec Jean Flory, *ibidem*, et Pierre Defraigne, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

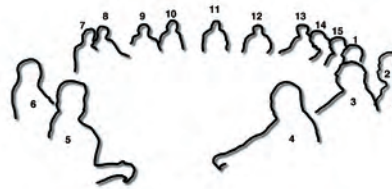
<sup>(4)</sup> Entretien avec Jean Degimbe, *ibidem*.

<sup>(1)</sup> Braun, N.-C., *op. cit.*, p. 213 et suiv.

## Commission Jean Rey (1967-1970)



- 1) Jean Rey
- 2) Émile Noël secrétaire général de la Commission CE
- 3) Emmanuel Sassen
- 4) Victor Bodson
- 5) Edoardo Martino
- 6) Henri Rochereau
- 7) Fritz Hellwig
- 8) Sicco Mansholt



- 9) Raymond Barre
- 10) Hans von der Groeben
- 11) Wilhelm Haferkamp
- 12) Jean-François Deniau
- 13) Guido Colonna di Paliano
- 14) Albert Coppé
- 15) Lionello Levi Sandri

Le nombre de commissaires passant à quatorze, la Commission Rey se rassemble autour d'une table ovale. La table ronde n'est en effet plus suffisante.

ture dite de «parachutage» est injuste, surtout si l'intégration se fait — comme c'était souvent le cas — à des grades et échelons élevés, au détriment de candidats issus des directions générales. Nombre de directeurs et de directeurs généraux ont débuté comme membre de cabinet. Certains sont très rapidement promus directeur général, comme Jacques Ferrandi, François-Xavier Ortoli, Ernst Albrecht, Karl-Heinz Narjes, Raymond Rifflet, Fernand Spaak, d'autres seulement au terme de leur carrière, comme Robert Toulemon, Fernand Braun, Lamberto Lambert. Inversement,

l'entrée d'un fonctionnaire dans un cabinet peut lui conférer un supplément de considération de la part de ses collègues <sup>(1)</sup>.

Après quelques années, certains quittent la Commission, au risque, parfois, d'affaiblir le cabinet. Ainsi les deux premiers chefs de cabinet du président Hallstein, issus comme lui de l'Auswärtiges Amt, retournent à la carrière diplomatique. Renato Ruggiero, chef de cabinet de Malfatti, per-

(1) Entretien avec Fausta Deshormes, 2 février 2004.

## Jean Monnet, le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe et la Commission

*Jean Monnet, «l'inspirateur» de l'intégration européenne, crée en 1955 — après avoir quitté la présidence de la Haute Autorité de la CECA — le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Constitué de personnalités qui dirigent des partis politiques ou des syndicats non communistes, le CAEUE se donne pour mission d'encourager le renforcement des Communautés européennes.*

*Pendant toute la période 1958-1972, Jean Monnet — de même que ses proches collaborateurs, Jacques Van Helmont, Max Kohnstamm — entretient des relations très étroites avec la Commission où il compte de nombreux amis qui partagent son idéal européen. Par des correspondances, des échanges de notes, des entretiens téléphoniques, des rencontres — par exemple, avec Émile Noël qu'il voit souvent le samedi à Paris, ou Walter Hallstein, Albert Coppé et beaucoup d'autres —, Jean Monnet exerce une influence, difficile à évaluer, mais certainement très grande.*

### 1) Lettre de Jean Monnet à Walter Hallstein, président de la Commission, 23 mai 1960

«Mon cher Ami,

J'ai trouvé que le discours de Hirsch <sup>(1)</sup>, à l'Assemblée, en particulier le passage sur la fusion, était excellent. Je suis très heureux que les trois groupes politiques, unanimes, aient repris ses idées et aient souligné l'urgence de la fusion des exécutifs.

[...]

Je pense comme vous que les Commissions doivent jouer un rôle important dans cette procédure. [...] Avez-vous l'intention de déclarer

publiquement que la Commission du marché commun fera son possible pour faciliter la fusion des exécutifs, ainsi que l'a fait Hirsch? Et si vous le faites, l'annoncerez-vous au cours de la prochaine Assemblée ou dans un délai plus rapide?

Ce serait, en effet, très important si les Commissions du marché commun et d'Euratom, l'une et l'autre, se prononçaient pour l'exécutif unique.

J'aimerais vous parler aussi tôt que possible à ce sujet au téléphone; ou, si possible, je préférerais vous rencontrer. [...] Entre-temps, je vous envoie ci-joint le projet de résolution sur la fusion des exécutifs que j'ai l'intention de soumettre aux délibérations du Comité lors de sa prochaine session. Étant donné que je n'ai pas montré ce projet aux membres du Comité, je suis libre d'y apporter tous les changements que vous estimeriez nécessaires, tant du point de vue du fond que de la rédaction.»

FJME, AMK C 33/2/136.

### 2) Témoignage de Giuseppe Ciavarini Azzi

«Nous avons préparé un dossier au mois d'août [1965], pour Jean Monnet. Il essayait de contacter les personnes avec qui il avait des rapports à Paris pour faire valoir l'intérêt que la France avait à mettre fin à la chaise vide. Et avec Henri Étienne, nous avons préparé, à la demande d'Émile Noël, tout un dossier, tout un argumentaire de choses qui pouvaient être utiles à Jean Monnet à cet effet. Je me rappelle que je l'avais apporté au domicile de Jean Monnet, à Paris.»

Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, 6 février 2004.

<sup>(1)</sup> Étienne Hirsch, alors président de la Commission Euratom, avait été un proche collaborateur de Jean Monnet au commissariat général au plan français.



**3) Lettre de Jean Monnet à Willy Brandt, ministre des affaires étrangères, Bonn, 12 mai 1967**

«Mon cher Ministre,

Kohnstamm et moi serons à Bonn jeudi 18 et vendredi 19 mai. J'espère vivement que nous aurons l'occasion de vous voir à votre retour de Tokyo. Mais, pour le cas où il ne serait pas possible de vous rencontrer, je veux vous écrire ce que j'aurais aimé vous dire de vive voix.

Maintenant que Hallstein a décidé de se retirer de la Commission et que, probablement, d'autres membres vont également partir, la question de savoir qui sera nommé:

- a) comme président de la Commission,
- b) comme membre allemand pour remplacer Hallstein,

est absolument d'une importance capitale.

[...]

Je pense que le meilleur candidat possible est la personnalité dont vous m'avez déjà souvent parlé, je veux dire M. Rey. Je vous suggère de faire un grand effort pour qu'il soit nommé. Il me semble que Luns devrait vous appuyer, et sans doute aussi les ministres belge et luxembourgeois. [...]

FJME, AMK 112/1/2,  
extrait traduit de l'anglais.

**4) Témoignage de Jean-Claude Eeckhout**

«J'ai fait la connaissance de Monnet quand j'étais chez Albert Coppé <sup>(1)</sup> en 1967. Et je me souviens que, quand Monnet venait à la Commission, il y avait tout un rite. Albert Coppé allait l'accueillir en bas, l'amenait dans son bureau, le voyait seul pendant un certain temps et puis les collaborateurs avaient leurs chances et l'honneur d'être appelés et d'être présents à une discussion entre Coppé et Monnet. [...] Je sais qu'ils s'échangeaient des papiers. Et puis qu'ils disaient: "On lira ça chacun et puis on se téléphonera." Je n'ai pas de souvenirs très concrets de fond. Mais je me souviens du rite et ça ne se passait pas tellement souvent. J'ai en tête cinq fois par an. [...]

Monnet et Coppé se téléphonaient souvent. J'entendais souvent Coppé qui disait à Monnet: "J'en parle à Brandt et puis je vous rappelle."»

Entretien collectif, 19 octobre 2004.

M.-Th. B.

(1) De 1952 à 1967, Albert Coppé avait été membre de la Haute Autorité de la CECA que Jean Monnet a présidée de 1952 à 1955. Il fut ensuite membre de la Commission unique.

sonnalité d'une qualité exceptionnelle de l'avis unanime, poursuit une carrière dans des activités tant publiques (ministre du commerce extérieur, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, ministre des affaires étrangères) que privées (membre du conseil d'administration de FIAT, président de l'ENI, président du conseil d'administration de la Citygroup, à Zurich). Ernst Albrecht, chef de cabinet de von der Groeben, deviendra Premier ministre de Basse-Saxe. Manfred Lahnstein sera nommé ministre de l'économie et des finances par le chancelier Helmut Schmidt. Jean-Claude Paye, chef de cabinet de Raymond Barre, sera secrétaire général de l'OCDE et Daniel Cardon de Lichtbuer, chef de cabinet d'Albert Coppé, deviendra président de la Banque Bruxelles Lambert.

À en croire les témoignages convergents de nombre d'acteurs, la vie au sein des cabinets est dure, éreintante mais passionnante: «Douze heures par jour face à des problèmes nouveaux et complexes, traités dans six cultures et dans quatre langues, rien n'était vraiment facile.» Mais il y avait en contrepartie de grandes satisfactions: «On arrivait à faire bouger les choses d'une façon extraordinaire parce que c'était une période d'intense créativité, d'innovation fantastique, [...] il y avait une sorte d'état de grâce dans l'Europe à l'époque»<sup>(1)</sup>. Un autre témoin précise: «Moi, j'ai fait toutes les sessions nocturnes du marché commun pendant quinze ans. Comme chef de cabinet, on devait être là. C'était extraordinaire. Je sortais crevé. C'était invraisemblable, passionnant, extraordinaire»<sup>(2)</sup>.

En règle générale, la tâche prioritaire d'un cabinet est de s'assurer que son commissaire «soit en mesure d'affronter la réunion hebdomadaire du collègue avec un ordre du jour bien clarifié, bien nettoyé, en soulignant les aspects importants, en lui marquant les passages des documents à lire»<sup>(3)</sup>. Le personnel des cabinets assiste aussi le commissaire lors des séances du Parlement européen à

Strasbourg et des différentes réunions du Conseil de ministres: les cabinets rassemblent les documents, font les calculs, échangent avec les voisins, etc. Les cabinets servent aussi de bouclier pour les commissaires, voire dressent une véritable barricade entre le commissaire et l'administration, surtout sur des dossiers sensibles, comme le budget, l'information, etc. Mais le cabinet ne se polarise pas forcément sur les questions qui sont du domaine de compétence de son commissaire. Lorsque Robert Toulemon arrive comme chef de cabinet de Marjolin en 1962, ce dernier lui déclare: «Pour tout ce qui est du domaine économique, financier et monétaire [...], je n'ai pas besoin d'un intermédiaire entre mon directeur général et moi. Ça ne ferait que brouiller les choses. Vous ne vous occupez absolument pas des questions de ma compétence. Votre rôle est de m'informer de ce que font mes collègues, de ce qu'ils proposent, de ce qu'ils s'approprient à proposer et de me donner votre avis»<sup>(4)</sup>. Les membres du cabinet Mansholt, non plus, ne s'occupent pas tous d'agriculture<sup>(5)</sup>.

Il revient aussi au personnel des cabinets d'établir et d'organiser des relations et des consultations avec de nombreuses instances extérieures à la Communauté, et d'abord avec les autorités des États membres. Selon Jean Flory, membre du cabinet de Robert Marjolin, «ceux que l'on voyait le plus en définitive [à Paris] étaient les membres du SGCI, le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions européennes, qui était l'interface, par représentation permanente interposée, sur la quasi-totalité des questions entre l'administration française et les institutions européennes. C'est avec eux qu'il fallait parler des questions juridiques, financières, économiques, etc. C'est de là que partaient les instructions vers la représentation permanente. Parfois, il fallait monter plus haut et aller voir tel ou tel cabinet ministériel ou telle administration»<sup>(6)</sup>. Les cabinets sont aussi en relation avec les organisations de la société civile et en particulier avec les mi-

(1) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

(2) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(3) Entretien avec Jean Chappéron, 23 janvier 2004.

(4) Entretien avec Robert Toulemon, 17 décembre 2003.

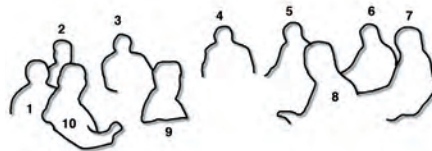
(5) Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(6) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

## Commission Franco Maria Malfatti (1970-1972)



- 1) Franco Maria Malfatti
- 2) Émile Noël secrétaire général de la Commission CE
- 3) Albert Borschette
- 4) Altiero Spinelli
- 5) Wilhelm Haferkamp



- 6) Sicco Mansholt
- 7) Albert Coppé
- 8) Ralf Dahrendorf
- 9) Jean-François Deniau
- 10) Raymond Barre

La Commission Malfatti, de neuf membres, se réapproprié la table ronde. Les commissaires peuvent bénéficier d'une traduction par casque, des interprètes se trouvant dans les cabines à l'arrière.

lieux professionnels. Au cabinet de Sicco Mansholt, c'est Georges Rencki qui a la responsabilité du dialogue avec les agriculteurs: «Notre idée, c'était, premièrement, de ne pas travailler en vase clos, donc d'avoir les informations, et, deuxièmement, de donner des informations sur nos intentions et voir les réactions. D'abord officieusement, en favorisant la constitution d'organisations à six et, ensuite, en créant d'une façon plus formelle des comités consultatifs auprès de la Commission. [...] Cela nous informait sur les positions de compromis possibles entre eux. Quant à nous, nous les informions des lignes générales des pro-

positions très tôt, avant le Conseil, ce qui fait que, au moment de la publication de nos propositions, ils comprenaient déjà de quoi il s'agissait» (1).

Les cabinets jouent progressivement un rôle de plus en plus important. Ils vont prendre, au début des années 70, un poids impressionnant. Ils ont l'avantage de brasser l'ensemble des dossiers, ils ont une vision globale, plus politique que les directions générales. Ils ont cependant moins d'autorité que le modèle de l'Hexagone. Jean

(1) Entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

Chapperon, qui avait été dans un cabinet ministériel français, avoue que «presque machinalement, sans même avoir besoin de réfléchir, on prenait son téléphone, on appelait un directeur général et on lui donnait des ordres. C'était comme si le ministre avait parlé et là je me suis rendu compte que, à Bruxelles, ça ne pouvait pas fonctionner comme ça» (1). De fait, la Commission prend soin de préciser, en 1962, que les cabinets peuvent — bien entendu et c'est leur rôle — se mettre en rapport direct avec les fonctionnaires compétents sur un dossier pour obtenir les informations techniques dont ils ont besoin, sans pour autant discuter les aspects politiques ou influencer leur attitude. En revanche, un cabinet n'est pas habilité à organiser une réunion avec plusieurs fonctionnaires d'une direction générale autre que celle qui dépend de son commissaire. Dans ce cas, il doit obtenir, au préalable, l'accord du commissaire responsable (2). Selon Fernand Braun, si, dans l'ensemble, les cabinets renforcent leur influence sur les directions générales après la création de la Commission unique en 1967, il y a bien des variantes: sans doute, les commissaires les plus faibles s'appuient sur les chefs de cabinet pour contrôler les directions générales, mais les commissaires les plus forts ont des rapports directs avec leur administration (3).

Le rôle des cabinets est encadré par l'action d'Émile Noël. Pour faciliter une prise de décision collégiale, le secrétaire général réussit progressivement à susciter l'organisation de réunions des chefs de cabinet. Au départ, il s'agit de réunions informelles sur des dossiers spécifiques. En 1962, la Commission décide de recourir plus systématiquement aux réunions de membres de cabinet, préalables aux réunions du collège (4), mais ce n'est qu'avec l'avènement de la Commission unique en 1967 qu'elles s'inscrivent dans un cadre formel, hebdomadaire, avec l'objectif affiché de préparer les délibérations du collège. Le 6 juillet, lors de sa première séance, sur proposition de

son président Jean Rey certainement conseillé par Émile Noël, la Commission décide que les chefs de cabinet se réuniront chaque mardi matin — par la suite, le lundi après-midi — afin de préparer les réunions du collège. Il est décidé aussi que les chefs de cabinet peuvent se faire accompagner d'un haut fonctionnaire ou d'un expert de la direction générale placée sous la responsabilité de leur commissaire. Le service juridique participera également à la réunion dont le secrétariat sera assuré par le secrétariat général, chargé d'établir un rapport succinct devant servir de base à la réunion du collège. Il est décidé que, si les délibérations des chefs de cabinet aboutissent à un accord unanime, le président pourra proposer en séance l'adoption sans débat de la décision en cause. Si un accord ne peut être trouvé entre les chefs de cabinet, les commissaires discuteront à partir des diverses positions prises et formules alternatives précisées dans le rapport. Ces réunions seront présidées par le secrétaire général Émile Noël ou — s'il est absent ou si la nature des questions le rend souhaitable — par le chef de cabinet du président. Certains commissaires, notamment Albert Coppé et Emmanuel Sassen (5), auraient préféré cette deuxième solution, mais c'est la première qui s'est imposée. Désormais, «Émile Noël a un outil, la réunion des chefs de cabinet. Ils [...] se réunissent toutes les semaines. [...] Et à travers ça, Émile Noël prépare toutes les réunions. Il ne se passe rien en Commission qui n'ait été plus ou moins prévu. C'est du grand art» (6). Émile Noël décèle rapidement dans ces réunions «les points de convergence et les points d'opposition. Il a le génie pas seulement des formules [...], mais aussi dans les idées. Il savait trouver les idées qui rapprochaient, ou qui tranchaient. Et puis, il avait une mémoire de tout ce qui s'était fait, de tout ce qui s'était dit...» (7).

Ainsi, la cohésion du collège est assurée dans une large mesure par Émile Noël. Outre les réunions

(1) Entretien avec Jean Chapperon, *ibidem*.

(2) PV 185, Commission CEE, 11 avril 1962, XXV-2, p. 25.

(3) Entretien collectif, 19 octobre 2004.

(4) PV 185, *ibidem*.

(5) Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, *ibidem*, et entretien collectif, 19 octobre 2004.

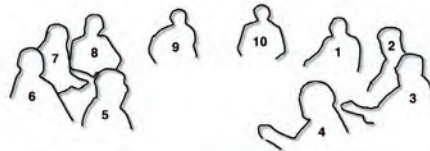
(6) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, *ibidem*.

(7) Entretien avec Jean Chapperon, *ibidem*.

### Commission Sicco Mansholt (1972-1973)



- 1) Sicco Mansholt
- 2) Émile Noël secrétaire général de la Commission CE
- 3) Albert Borschette
- 4) Altiero Spinelli
- 5) Carlo Scarascia Mugnozza



- 6) Raymond Barre
- 7) Albert Coppé
- 8) Ralf Dahrendorf
- 9) Jean-François Deniau
- 10) Wilhelm Haferkamp

La Commission Mansholt conserve les habitudes des autres collèges; Émile Noël, secrétaire général, siège à côté du président.

des chefs de cabinet du lundi, il préside les réunions des directeurs généraux du jeudi — qui lui permettent d'informer l'administration des décisions prises par le collège dans sa séance du mercredi — ainsi que celles des assistants des directeurs généraux du vendredi, sans compter les nombreux comités ad hoc dont il est également le président et la cheville ouvrière <sup>(1)</sup>. Émile Noël est informé de tout, il est la personne la mieux infor-

mée de la Commission et il est pour le collège un intarissable pourvoyeur d'idées <sup>(2)</sup>. Le plus extraordinaire, c'est que cette autorité discrète mais omniprésente du secrétaire général semble bien acceptée par l'ensemble des membres du collège. Émile Noël est le confident et le conseiller de la plupart des commissaires <sup>(3)</sup> qui ont confiance en lui et viennent volontiers discuter dans son bu-

<sup>(1)</sup> À titre d'exemple, voir le chapitre sur la Commission unique, les groupes ad hoc sur les questions institutionnelles et politiques, au début des années 70.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*, et entretien collectif, 19 octobre 2004.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Fernand Braun, *ibidem*, et entretien collectif, 19 octobre 2004.

reau. Il travaille en étroite coopération avec les présidents successifs. Même si Walter Hallstein aurait sans doute préféré nommer Pierre Bourguignon au poste de secrétaire exécutif, les deux hommes se font confiance et ils ont de larges convergences de vues sur l'intégration européenne <sup>(1)</sup>. Avec Jean Rey, qu'Émile Noël aide à prendre une succession délicate, les relations directes sont faciles <sup>(2)</sup>. Quant à la Commission Malfatti, placée sous la houlette d'un président relativement faible, elle fonctionne bien sous l'impulsion du tandem qu'Émile Noël réussit à former avec son chef de cabinet, Renato Ruggiero <sup>(3)</sup>.

MARIE-THÉRÈSE BITSCH,  
AVEC LA COLLABORATION D'YVES CONRAD

### De l'avenir politique des commissaires

«Dans l'état actuel des choses, l'homme politique "national" qui devient homme politique "européen" se trouve sans avenir et sans débouchés dès qu'il se coupe de son propre parti, de ses électeurs, et compte tenu du fait que son mandat comme commissaire européen a, de toute manière, une durée limitée.

Nous sommes parfaitement conscients du fait que *cette situation est mauvaise et insatisfaisante* <sup>(4)</sup>, mais la première chose à faire est de reconnaître qu'elle existe et de réfléchir sur les moyens à mettre en œuvre pour la modifier. Nous devons reconnaître que *l'avenir européen* qui est promis aux hommes politiques engagés dans la politique européenne est nul. Un homme politique a nécessairement pour but de *participer à la gestion du pouvoir politique*, même en étant à l'opposition, chose qui ne lui serait pas possible une fois exclu des structures politiques nationales, étant donné l'absence d'une *structure politique européenne* qui ne passe pas obligatoirement par les structures nationales. Tout au plus, cet homme pourrait se consacrer à une action de propagande et de prosélytisme européen, ou à animer des groupes de pression, ce qui évidemment ne suffit pas à tout le monde.

C'est donc bien dans cette direction qu'il faut agir: *essayer de créer cette structure politique européenne*, qui permette la circulation des hommes politiques, qui soit sous l'influence des forces politiques et sociales et qui exprime un véritable pouvoir européen.»

Emanuele Gazzo dans *Europe*,  
4 mars 1972, à l'occasion de la démission  
de Franco Maria Malfatti <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Entretiens avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*, et Frans De Koster, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> Souligné dans le texte (de même pour les expressions suivantes).

<sup>(5)</sup> Voir ci-dessus le chapitre 7.

## Chapitre 10

# Émile Noël: un grand serviteur de l'Europe communautaire

«Écrire sur Émile Noël, c'est d'abord "oser" écrire sur Émile Noël.» Cette phrase de l'ambassadeur belge auprès des Communautés, Paul Noterdaeme, caractérise bien la difficulté de saisir l'homme et son œuvre<sup>(1)</sup>. Pourtant, comprendre l'homme qui a façonné pendant trente ans l'institution la plus novatrice des institutions communautaires européennes, la Commission des Communautés européennes, ce Français de la veine de Jean Monnet, représente un défi des plus excitants pour l'esprit et le cœur. Comment suivre l'itinéraire du secrétaire exécutif de la Commission de la Communauté économique européenne (CEE), devenu secrétaire général de la Commission des Communautés européennes, après la fusion des exécutifs, sinon en faisant appel à ceux qui l'ont fréquenté? Émile Noël est d'abord l'un des fondateurs de l'Europe communautaire de janvier 1958 à janvier 1973, la période mouvementée et si féconde de l'Europe des Six.

### Origine et formation

Émile Noël est né à Constantinople d'un père belge et d'une mère française, le 17 novembre

1922, et décédé à Agliano, en Toscane, le 24 août 1996. Après des études secondaires à Aix-en-Provence, il réussit le concours d'entrée à l'École normale supérieure de Paris en 1941 et y suit une formation scientifique. Il obtient des licences en sciences physiques et en sciences mathématiques. Pendant la guerre, âgé de 21 ans, refusant le service du travail obligatoire (STO), il se lance dans la résistance (participation à un maquis dans l'Isère puis dans le Vaucluse, fabrication de faux papiers, filière d'évasion, presse clandestine à Paris). Il anime le réseau de résistance de l'École normale supérieure après l'arrestation de Michel Voisin.

Après la guerre, attaché à la formation de la jeunesse populaire, il organise et dirige les Camarades de la liberté (Cam' lib), un mouvement de jeunesse laïque et humaniste, issu de la résistance (Mouvement de libération nationale, Libération Nord, Organisation civile et militaire des jeunes, Ceux de la résistance et Nouvelle jeunesse), qui popularise l'idée des maisons de jeunes, des foyers ruraux et qui organise des camps de vacances de plein air. Noël, animé par les idéaux de la résistance et de la démocratie dans une Europe réunie, organise un «Train exposition de la jeunesse» en 1948, qui sillonne cent villes de France,

(1) «Au revoir M. Noël», témoignage de Paul Noterdaeme, *Courrier du personnel*, numéro spécial, n° 488, septembre 1987, p. 76.

de Belgique et de Suisse pour fournir aux jeunes une information sur les débouchés professionnels de l'économie française.

En 1949, Noël entre pour quelques mois au secrétariat international du Mouvement européen qui vient de naître, appuyé par Georges Rebattet, secrétaire général adjoint. Puis il devient secrétaire de la commission des affaires générales de l'Assemblée consultative du très jeune Conseil de l'Europe. En 1952, il assure la direction du secrétariat de la commission constitutionnelle de l'Assemblée ad hoc chargée de faire, en 1953, une proposition de constitution pour la Communauté politique européenne. Ensuite, il devient chef de cabinet du socialiste Guy Mollet, président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe de 1954 à 1956.

Quand Guy Mollet accède à la présidence du Conseil du gouvernement français du 31 janvier 1956 au 21 mai 1957, il prend Émile Noël comme chef de cabinet, puis directeur adjoint. Noël joue alors, avec Alexandre Verret, un rôle essentiel dans la négociation des traités de Rome. Il est l'homme de confiance de Guy Mollet. Robert Marjolin, membre de la délégation française dirigée par Maurice Faure, secrétaire d'État aux affaires étrangères, en témoigne: «Européen de la première heure, ardent dans ses convictions malgré un extérieur amène et tolérant, d'un esprit lucide et pénétrant, il contribua, d'une façon souvent décisive, à faire prendre par le président du Conseil des décisions qui permirent aux négociateurs de Bruxelles de poursuivre efficacement leur tâche.» Jean Monnet, qui joue un rôle d'impulsion dans la relance européenne, trouve aussi en Émile Noël un «intermédiaire précieux» auprès du chef du gouvernement <sup>(1)</sup>. Dans cette fonction, il est la plume de Guy Mollet sur des sujets variés de la politique gouvernementale, tout en ayant un rôle d'inventeur d'idées dans le cadre d'un échange confiant avec Guy Mollet — dont il

devient un ami — et les autres membres du cabinet. Il est chargé aussi de missions diplomatiques importantes que seuls des hommes discrets peuvent assurer à propos de l'intervention franco-britannique à Suez et de l'affaire algérienne.

Les traités de Rome signés, Robert Marjolin, du fait de sa connaissance des réseaux européens, appuie la candidature d'Émile Noël au poste de secrétaire exécutif de la Commission CEE. Il prend ses fonctions en mars 1958, quelques semaines après le début de la Commission Hallstein. Lorsque les institutions des trois Communautés sont fusionnées, Émile Noël devient, au début de 1968, le secrétaire général de la Commission unique des Communautés. Il le reste jusqu'en 1987. Pendant près de trente ans, il est le plus haut fonctionnaire de l'administration communautaire et s'applique — selon la formule de Monnet — «avec autant de ténacité que de modestie à mettre de la rigueur dans la structure des institutions communautaires et de la souplesse dans leur fonctionnement» <sup>(2)</sup>.

C'est donc une partie seulement de son activité et de son œuvre qui est rappelée plus loin, d'après les témoignages recueillis, forcément partiels, correspondant à la période des quatre Commissions qui ont fonctionné entre janvier 1958 et janvier 1973: la Commission Hallstein (janvier 1958), la Commission Rey (juillet 1967), la Commission Malfatti (juillet 1970) et enfin la courte Commission Mansholt (mars-décembre 1972). Durant ces quatorze années de la période fondatrice des Communautés européennes, celle de l'Europe des Six, Émile Noël construit les rouages d'une administration européenne performante et multinationale, alliant, comme l'écrit Jacques-René Rabier, «ténacité, modestie, rigueur, souplesse» <sup>(3)</sup>. Ces qualités permettent à la Commission européenne, malgré les crises, de gagner une crédibilité indiscutable parce que le travail est préparé et les solutions élaborées en confiance et avec ri-

<sup>(1)</sup> Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 294-295; Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 489.

<sup>(2)</sup> Monnet, J., op. cit., p. 489.

<sup>(3)</sup> Rabier, J.-R., «La mémoire et notre avenir», article rédigé pour l'association Jean Monnet, Paris, 14 novembre 1996.



gueur au sein de l'institution, en interaction avec les autres institutions de la Communauté: la Cour de justice des Communautés européennes, l'Assemblée parlementaire européenne et le Conseil de ministres, et avec les autres communautés européennes: la Haute Autorité de la CECA et la Commission Euratom jusqu'en 1967. D'abord chargé d'organiser l'ordre du jour de la Commission, Émile Noël participe aux réunions hebdomadaires de celle-ci, conservant fidèlement la mémoire des décisions prises en réunion. Noël est toujours présent aux réunions du Conseil général (des ministres des affaires étrangères); il participe parfois à d'autres Conseils de ministres. Homme clé, Noël est régulièrement présent à l'Assemblée parlementaire européenne et veille à maintenir également le contact avec le Conseil de l'Europe. Il se déplace à l'étranger au nom de la Commission. Enfin, il entretient des contacts avec les représentants d'États tiers et maintient des rapports fructueux avec Jean Monnet ou Altiero Spinelli ou encore Alexandre Marc et des militants européens.

Quand Émile Noël quitte son poste de secrétaire général de la Commission européenne, en 1987, il prend la présidence de l'Institut universitaire européen de Florence jusqu'en 1993.

## Un personnage exceptionnel

Que pensent de l'œuvre d'Émile Noël et du personnage les nombreux témoins qui ont bien voulu donner leur part de vérité? D'abord, une remarque méthodologique: tous les témoignages ne sont pas à placer sur le même plan pour faire l'histoire du secrétaire général. Il faut s'appuyer davantage sur les témoignages du premier cercle, particulièrement précieux, car ils émanent de ceux qui ont le mieux connu le secrétaire général dans son environnement de travail. Les autres témoignages correspondent plus à des impressions générales ou à la réputation du personnage. Toutefois, tous le décrivent comme exceptionnel, lui reconnaissant une grande exigence intellectuelle et morale et une légendaire discrétion qui en font

l'homme de toutes les confiances pour les présidents de la Commission.

## L'admiration

Les témoins les plus extérieurs au secrétariat de la Commission manifestent presque tous une admiration sans bornes, exprimée parfois en termes familiers au cours de l'entretien mais très significatifs. «Un génie de la Commission», dit Pierre Wathelet, chef de division, syndicaliste, qui parle de «séduction froide extraordinaire» (1). «Une personnalité fascinante», explique Heinrich von Moltke, un ancien de l'Euratom, «il savait tout» (2). «L'homme le plus extraordinaire que j'ai connu», affirme Gianluigi Valsesia, alors en poste administratif à Ispra au Centre commun de recherche (CCR), «un as», ajoute-t-il (3). «Un seigneur», renchérit Claude Brus, de la direction générale de l'administration et longtemps représentant du personnel (4). Il suscite aussi l'admiration de Marcello Burattini, alors aux relations extérieures (5). «Émile Noël était un personnage merveilleux», se souvient une collaboratrice de Robert Marjolin (6). Le chef du service d'interprétation affirme pour sa part: «Dans les institutions, il faut des types forts, pas populaires, mais qui tiennent... Noël était extraordinaire» (7). L'habileté d'Émile Noël, que des témoins relèvent, suscite l'admiration qui se nourrit aussi de l'attention que Noël sait porter à des fonctionnaires. Ceux qui le connaissent de plus près portent le même regard sur Émile Noël. Jacques-René Rabier, directeur du service commun d'information, approuve: «Un homme extraordinaire» (8). «Une personnalité extraordinaire», témoigne à son tour Robert Toulemon, alors directeur des affaires industrielles, technologiques et scientifiques, qui introduit une dimension nouvelle: «Un homme

(1) Entretien avec Pierre Wathelet, 8 juin 2004.

(2) Entretien avec Heinrich von Moltke, 22 janvier 2004.

(3) Entretien avec Gianluigi Valsesia, 4 décembre 2003.

(4) Entretien avec Claude Brus, 5 décembre 2003.

(5) Entretien avec Marcello Burattini, 18 février 2004.

(6) Entretien en janvier 2004.

(7) Entretien en février 2004.

(8) Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004.

assez secret, assez discret» (1). Il est reconnaissant aussi à Noël d'avoir su l'avertir, ainsi que Guido Colonna di Paliano, commissaire chargé de la politique industrielle, que leurs grandioses projets de politique industrielle n'aboutiraient pas (2).

### Un homme exigeant

L'admiration procède d'une constatation: l'homme est exigeant vis-à-vis de lui-même et des autres. Tout en respectant, par finesse ou par principe, ses interlocuteurs: «Jamais une pique. Ou si c'était une pique, alors... Je l'entends encore respirer: "Oui, évidemment." Mais, il n'allait pas plus loin», se rappelle Clément André, chargé de la formation du personnel et responsable du *Courrier du personnel* (3).

L'exigence conduit à l'indépendance de jugement. «C'était un homme d'une totale, mais alors totale, indépendance et qui osait le dire aux commissaires quand il n'était pas d'accord», admire Jean Degimbe, conseiller spécial du commissaire français, Raymond Barre, en 1967 (4). Il l'a même manifestée en parlant clairement aux présidents eux-mêmes, comme le rapporte Renato Ruggiero, alors chef de cabinet du président Malfatti: «Mais monsieur le président, certainement c'est très gentil que vous sachiez comment pensent Mansholt, Deniau, etc. Mais la chose la plus importante c'est de savoir ce que vous pensez» (5).

L'exigence est parfois gênante. Jean-Claude Séché, assistant du directeur général du service juridique, retient que Noël «ne devait pas être toujours très facile» (6). Frans De Koster, greffier de la Commission au secrétariat général jusqu'en 1972, déclare: «Émile Noël avait une personnalité d'une ampleur telle qu'il enrichissait ses collaborateurs de tant de bonnes choses qu'ils risquaient d'y perdre finale-

ment une partie de leur indépendance de pensée» (7). Gérard Olivier, directeur général adjoint au service juridique de la Commission CEE, peut dire: «Dans ses relations avec les fonctionnaires de la Commission, Noël était de l'espèce d'homme qui vous ménage quand vous lui résistez un peu. Il ne fallait pas s'écraser devant Noël, parce que sinon il vous écrasait» (8). Degimbe s'accorde avec Gérard Olivier: Noël était «d'une intelligence fantastique, un véritable ordinateur sur pattes, extraordinaire, très dur, très dur, très autoritaire, extrêmement autoritaire» (9).

Le portrait est plus critique chez Hubert Ehring, alors contrôleur financier: «Noël était aussi un homme seul. Cela, vous le savez. Il n'avait pas d'amis. Il était intégrationniste inconditionnel» (10). L'aspect secret et réservé du personnage, son idéal européen conduisent à un jugement excessif et injuste. «Noël vivait en célibataire, il n'avait absolument aucune vie personnelle, aucune vie sociale. Il était tout entier concentré sur son travail. Il repartait le week-end à Paris. Après, il repartait à Bruxelles», explique Gérard Olivier (11). Or cette image d'Émile Noël, brossée par un témoin hors du cercle des proches, pêche par méconnaissance du personnage. Noël a des amis d'enfance, des amis du temps de la résistance ou des Cam' lib (Camarades de la liberté), des amis socialistes et du temps du Conseil de l'Europe qu'il reçoit à la Commission. Il apprécie, durant les vacances et quelques grands week-ends, sa résidence des Charentes qu'il aménage lui-même avec intérêt et où sa famille se retrouve. Edmund Wellenstein, alors secrétaire général de la Haute Autorité de la CECA, écrit qu'il garde le souvenir heureux d'un homme fin gastronome, plein d'humour et de grande convivialité (12). Dès sa prise de fonction, Noël a noué des liens d'amitié et de confiance avec ses deux collègues de l'Euratom et de la CECA, Guazzugli Marini et Wellenstein.

(1) Entretien avec Robert Toulemon, 17 décembre 2003.

(2) Ibidem.

(3) Entretien avec Clément André, 9 février 2004.

(4) Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.

(5) Entretien avec Renato Ruggiero, 15 juillet 2004.

(6) Entretien avec Jean-Claude Séché, 8 juin 2004.

(7) Entretien avec Frans De Koster, 14 novembre 2004.

(8) Entretien avec Gérard Olivier, 4 décembre 2003.

(9) Entretien avec Jean Degimbe, ibidem.

(10) Entretien avec Hubert Ehring, 4 juin 2004.

(11) Entretien avec Gérard Olivier, ibidem.

(12) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 28 juillet 2005.

### Un homme des plus fidèles en amitié

*«Émile Noël était un homme des plus fidèles en amitié. À Bruxelles, je déjeunais souvent avec lui (mais toujours près de son bureau...). Il théorisait admirablement car "concrètement" les institutions communautaires; je me rends compte que dès 1972 il nous invitait à renoncer à l'excès de pointillisme dans notre façon de légiférer et dénonçait aussi le danger de traiter d'une façon trop uniforme des situations nationales trop diverses.»*

Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.

Ils se concertaient régulièrement, créant ainsi un lien régulier entre les trois exécutifs de l'époque au niveau des secrétariats. Cela leur a facilité l'élaboration d'un rapport commun sur l'intégration des trois administrations lors de l'approche de la fusion des deux Commissions et de la Haute Autorité de la CEEA, en 1967. Le cliché du «moine» que certains se plaisent à évoquer est donc une apparence. Noël a une vie personnelle beaucoup plus riche que ces témoignages ne le laissent penser. Mais sa discrétion, alliée à une grande puissance de travail, donne de lui cette image fautive du «moine» asservi au travail.

L'image de dureté, de distance et de froideur que donnent certains témoignages est corrigée par le fait qu'Émile Noël agit en connivence d'esprit et de cœur avec un groupe de hauts fonctionnaires «motivés par des expériences semblables... voulant tout faire pour faire réussir cette nouvelle aventure des Communautés européennes», ceux dont le témoignage est rapporté ici mais aussi par exemple Michel Gaudet, Winrich Behr (son premier secrétaire exécutif adjoint), Louis Rabot, Helmut von Verschuer ou Fernand Spaak, à côté de Fernand Braun, Robert Toulemon, Jacques-René Rabier, Klaus Meyer, Walter Much ou Gérard Olivier (1).

(1) Edmund P. Wellenstein a beaucoup insisté pour indiquer combien Noël était de connivence avec d'autres hauts fonctionnaires de la Commission.

«L'intérêt de l'institution, il l'identifiait toujours à l'intérêt de la Communauté», ajoute Henri Étienne, chef de division au secrétariat général (2). Cette exigence se traduit par une immense capacité de travail et une parfaite connaissance des dossiers européens qui garantissent la qualité des interventions de Noël, en interne ou dans les enceintes extérieures (3).

### Un engagement politique

Émile Noël est aussi un socialiste fidèle qui, chaque année, renouvelle sa carte de membre de la SFIO, même s'il n'apparaît pas «farouchement socialiste» aux observateurs (4). Qui le sait d'ailleurs à la Commission? Noël semble être «plus un homme de Monnet qu'un militant socialiste», mais tout de même «proche de Guy Mollet», note Karl-Heinz Narjes, chef de cabinet de Hallstein (5). Cet engagement ne lui facilite pas le premier contact avec le démocrate-chrétien Walter Hallstein, président de la Commission CEE. Mais l'obstacle politique est rapidement surmonté parce que le culte de l'Europe communautaire couvre tout, explique Marc Sohler, du service juridique (6). Après le coup d'État des colonels grecs du 20 avril 1967, Noël et d'autres, Sicco Mansholt, Alfred Mozer et Bino Olivi, prendront position, au nom de leur éthique politique, pour que la Grèce n'obtienne pas les crédits de la Banque européenne d'investissement (BEI) (7). L'engagement politique de Noël ne l'a pas conduit, pour autant, à pratiquer les préférences politiques pour les embauches de fonctionnaires (8), car ainsi qu'en témoigne Clément André: «Ses opinions politiques et autres, il n'en faisait jamais état. [...] C'était toujours la Commission. Un mot dans la bouche de M. Noël: la Commission!» (9). Toutefois, Noël garde des relations constantes avec

(2) Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

(3) Entretien avec Gianluigi Valsesia, *ibidem*.

(4) Entretien avec Henri-Marie Varenne, 17 décembre 2003.

(5) Entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004.

(6) Entretien avec Marc Sohler, 3 juin 2004.

(7) Entretien avec Bino Olivi, 26 janvier 2004.

(8) Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

(9) Entretien avec Clément André, *ibidem*.

l'opposition parisienne de gauche et du centre. Au cours de la campagne électorale présidentielle de 1965, il prépare des fiches sur l'Europe qui sont utilisées par Jean Lecanuet et par François Mitterrand, candidats contre de Gaulle. Noël travaille pour les «Européens» en France, n'hésitant pas à fournir aussi à Gaston Defferre (socialiste) des informations en vue d'un face-à-face avec Michel Debré (gaulliste) <sup>(1)</sup>.

### Un homme de l'ombre

Les observateurs sont unanimes à voir en Noël un homme d'influence, secret, peut-être redoutable, habile certainement. «Une éminence grise», dit Robert Toulemon, «un homme qui parlait peu, mais toujours à bon escient et qui avait réussi à gagner la confiance de Hallstein» <sup>(2)</sup>. Klaus Meyer, secrétaire général adjoint, dit de lui qu'il était «un homme absolument équitable, d'une intelligence énorme, mathématicien avec, quelque part, un côté légèrement obscur, mystérieux» <sup>(3)</sup>. «C'était un moine, un moine européen laïque», explique Jean Durieux, directeur à la direction générale du développement <sup>(4)</sup>. L'image est renforcée par le genre de vie apparemment austère qu'il mène, d'après les observateurs. Noël vit dans un petit studio sans prétention, avenue Charlemagne. Chaque fin de semaine, il rentre à Paris retrouver sa femme et ses deux filles, emmenant avec lui du travail dans une valise à roulettes, rapporte en substance son collaborateur Giuseppe Ciavarini Azzi <sup>(5)</sup>. Mais le mystère s'éclaircit parfois et ses collègues de la Commission sont surpris, comme le raconte Daniel Cardon de Lichtbuer, chef de cabinet d'Albert Coppé, après le sommet de Paris de décembre 1972: «Alors j'ai vu quelque chose que personne n'a jamais vu. C'est Noël, tellement heureux — Noël qui était un homme mystérieux, on ne savait pas s'il était marié ou non, il vivait

dans un petit appartement, il travaillait jour et nuit, etc. —, Noël nous a dit: "Vous venez chez moi", et nous avons dîné dans l'appartement de Noël à Paris, un appartement de professeur un peu besogneux de la rive gauche, avec une femme qui est apparue, M<sup>me</sup> Noël. Il existait une M<sup>me</sup> Noël, on a su qui c'était. Tout ça paraît très mystérieux. Mais c'était comme ça. Nous ne savions rien» <sup>(6)</sup>. Secret, travailleur, éminence grise pour la cause de l'intégration communautaire, «Machiavel» <sup>(7)</sup> et «byzantin» <sup>(8)</sup>, «nouveau Talleyrand» selon les mots qui venaient à certains <sup>(9)</sup>, ne faut-il pas préférer ce qu'en dit Jean Chapperon, chef de cabinet d'Henri Rochereau puis de Jean-François Deniau, «une espèce de saint laïque de l'œuvre européenne» <sup>(10)</sup>?

### Les clés de l'influence

Quels sont les moyens dont Noël dispose pour exercer son influence?

D'abord, il s'informe et informe. Noël est capable de «confesser les uns et les autres» <sup>(11)</sup>. Il acquiert alors une connaissance très pointue de chaque dossier traité par le collègue. «Sans Noël, cette Commission n'aurait jamais pu fonctionner comme elle a fonctionné», estime Francesco Fresi, chef de division aux relations extérieures <sup>(12)</sup>. Noël informe aussi les nouveaux commissaires qui reçoivent leurs premiers dossiers des services du secrétariat général et là, dit Henri Étienne, Noël «pouvait déjà mettre pas mal de ses idées» <sup>(13)</sup>. Il exerce donc une influence plus forte que la fonction ne le suggère <sup>(14)</sup>. Il sait se faire comprendre à demi-mots: «Il vous glissait une chose à l'oreille; il vous disait: "Je ne ferais pas ceci; je ferais cela autrement. Pourquoi est-ce que tel commissaire a pris

(1) FMJE, AMK C 33/4/150, lettre de Jacques Van Helmont à Émile Noël, 24 octobre 1966, et réponse dans C 33/4/151, lettre d'Émile Noël à Jacques Van Helmont, 28 octobre 1966.

(2) Entretien avec Robert Toulemon, *ibidem*.

(3) Entretien avec Klaus Meyer, 16 décembre 2003.

(4) Entretien avec Jean Durieux, 3 mars 2004.

(5) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, 6 février 2004.

(6) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(7) Entretien avec Jean Stenico, 24 février 2004.

(8) Entretien avec Norbert Kohlhasse, 26 mai 2004.

(9) Entretien avec Marcello Burattini, *ibidem*.

(10) Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

(11) Entretien avec Henri-Marie Varenne, *ibidem*.

(12) Entretien avec Francesco Fresi, 5 février 2004.

(13) Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

(14) Entretien avec Fernand Braun, *ibidem*.



Tous deux nés un 17 novembre, Walter Hallstein, en 1901, et Émile Noël, en 1922, se congratulent mutuellement le 17 novembre 1961 dans la salle de réunion de la Commission.  
De gauche à droite: Walter Hallstein, Émile Noël.

telle position? Il aurait été mieux de faire autre chose»<sup>(1)</sup>. Son autorité rencontre toutefois celle de Michel Gaudet, directeur général du service juridique<sup>(2)</sup>. Les relations entre les deux hommes seraient celles «d'empereurs qui se ménagent», d'après Gérard Olivier. Est-ce juste? Il y a réellement beaucoup d'estime dans leurs rapports en raison de la compétence et du désintéressement qu'ils se reconnaissent mutuellement. Il n'y a pas de rivalité entre Noël et Edmund P. Wellenstein, alors secrétaire général de la Haute Autorité de la CEE, au moment de la fusion des exécutifs en 1965, même si Wellenstein aurait très bien pu faire un excellent secrétaire général de la Commission unique<sup>(3)</sup>. Sans doute se heurte-t-il à une autre

forte personnalité, Altiero Spinelli, devenu membre de la Commission en 1970: «Wellenstein et Spinelli étaient sensiblement sur la même longueur d'ondes, Spinelli s'entendait bien mieux avec Wellenstein qu'avec Noël — il ne s'est jamais entendu avec ce dernier, il existait entre eux une antipathie réciproque, une méfiance et une antipathie réciproques», affirme Riccardo Perissich, alors au cabinet de Spinelli<sup>(4)</sup>. Le jugement nous semble curieux, car Spinelli écrit à Noël en 1975: «Après avoir été si longtemps le gardien des gardiens des traités, vous avez su non seulement les garder mais aussi voir au-delà d'eux»<sup>(5)</sup>.

(1) Entretien avec Frans De Koster, *ibidem*.

(2) Entretien avec Jean-Claude Siché, *ibidem*.

(3) Entretien avec Gérard Olivier, *ibidem*.

(4) Entretien avec Riccardo Perissich, 2 février 2004: «Fra Wellenstein e Spinelli c'era una forte sintonia, Spinelli si capiva con Wellenstein molto più che con Noël — con Noël non si è mai capito, c'era una profonda antipatia reciproca, diffidenza e antipatia reciproca.»

(5) Archives personnelles de Marianne Noël-Bauer, lettre autographe de Spinelli à Noël, 26 juin 1975.

Avec la maîtrise des fonctions administratives de la Commission, Émile Noël dispose d'une seconde clé d'influence: «Émile Noël a été le véritable patron, on peut le dire, de la Commission, sur un plan administratif et quotidien» (1). La très fine connaissance du milieu donne l'explication de sa capacité à proposer une solution pertinente. L'organisation, par Émile Noël, du secrétariat exécutif puis général, cœur de l'administration de la Commission, explique son influence. Émile Noël commence par installer le greffe dont la mémoire écrite est opposable à quiconque. Il instaure une coordination interne avec l'ensemble des services de la Commission et également une coordination des relations avec les autres institutions communautaires. Avec ces trois instruments, le secrétariat général devient un point de contrôle et de passage obligé. Tout en ayant cherché à asseoir un secrétariat général fort, Émile Noël n'a pas développé des structures administratives très élaborées ou rigides au sein du secrétariat général. Son souci est celui d'une efficacité largement fondée sur les contacts directs avec ses collaborateurs (2). D'après les témoins, les rapports avec Noël au sein du secrétariat général sont empreints de confiance, mais toujours exigeants (3). Noël reste au bureau tard dans la soirée, imposant aux fonctionnaires qu'ils soient disponibles (4). Il s'appuie au quotidien sur son assistante, Nadine Verbeek, qui a toute sa confiance (5). Il travaille avec deux secrétaires, qui alternent leur présence par roulement, l'une le matin, l'autre l'après-midi et le soir, celle du soir restant le matin pour terminer le courrier de la veille, d'après les témoignages.

Ses convictions communautaires sont la troisième clé. Venu du Conseil de l'Europe, représentant personnel du président du Conseil français, Guy Mollet, dans les négociations des traités de Rome de 1957, Émile Noël est décidé à faire réussir l'intégration européenne. Ses convictions fédéralistes n'apparaissent guère dans son langage. Ce qu'Henri Étienne confirme radicalement: «Monnet

n'a jamais utilisé les grands mots. Hallstein les a utilisés et ça a conduit où l'on sait. Mais Jean Monnet, jamais. [...] Et Noël, c'est l'expression ultime de tout cela» (6). La force de Noël est fondée sur sa conviction que le secrétaire général est le gardien de l'orthodoxie communautaire.

Les réseaux que Noël entretient constituent une quatrième clé de l'influence. Cela faisait partie de sa tactique d'être en réseau, pour réaliser l'«idéal européen», estime l'assistant du directeur général du service juridique (7). Le réseau n'est pas principalement socialiste (même si Noël continue d'écrire de nombreux articles, signés Guy Mollet, pour *Le Populaire*, le quotidien de la SFIO, dans les années 60). Il n'est pas non plus celui des médias, même si Noël exerce une influence sur les informations diffusées par l'Agence Europe d'Emanuele Gazzo (8). En effet, Noël n'est pas un homme de l'information; il s'en méfie comme le dit Paul Collowald, porte-parole adjoint puis directeur de la direction générale de l'information: «J'ai beaucoup d'admiration pour Émile Noël, mais je l'ai senti plusieurs fois méfiant, opposé, pas enclin à collaborer»; «en ce qui concerne les relations avec la presse et l'information, il n'était pas nécessairement un allié» (9). En revanche, Noël appartient au réseau Monnet. Jeune secrétaire exécutif, il demande à le rencontrer souvent, le samedi, avenue Foch à Paris, au siège du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Il l'informe régulièrement des activités des Communautés (10). Il reçoit aussi des informations stratégiques de Jean Monnet. On a une idée partielle de ses entretiens téléphoniques avec Monnet ou Van Helmont, secrétaire général du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe (11). Noël pouvait tout lui donner.

(6) Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

(7) Entretien en juin 2004.

(8) Entretien avec Pierre Defraigne, 16 décembre 2004.

(9) Entretien avec Paul Collowald, 2 décembre 2003.

(10) FMJE, AMK, C 33/4/89, lettre d'Émile Noël à Jean Monnet, 8 février 1962.

(11) FMJE, AMK, C 33/4/102, compte rendu de conversations Émile Noël-Jacques Van Helmont, 15 février 1964, sur les institutions après la fusion; FMJE, AMK, C 33/4/101, Jacques Van Helmont, compte rendu de conversations avec Émile Noël, 10 novembre 1963, compte rendu daté du 2 décembre 1963, Émile Noël s'interroge sur la PAC, sur la relation entre États-Unis et Commission, sur le Kennedy Round.

(1) Entretien avec Jacques Ferrandi, 28 et 29 mai 2004.

(2) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

(3) Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, 3 décembre 2003.

(4) Entretien avec Yves Desbois, 3 décembre 2003.

(5) Entretien avec Margot Delfosse-Frey, 25 octobre 2004.

En octobre 1960, il rédige pour Monnet un schéma de présentation des conclusions du Comité d'action sur les dernières initiatives françaises en matière européenne (propositions gaullistes d'union politique et critiques du Pacte atlantique) <sup>(1)</sup>. De même, il suggère à Monnet de prendre des initiatives propres à lier le traité de l'Élysée de janvier 1963 aux traités de Rome et à l'Alliance atlantique <sup>(2)</sup>. Ce n'est plus le secrétaire exécutif qui se manifeste alors, mais le militant européen. Au moment de la chaise vide, Noël fait préparer par ses collaborateurs, Henri Étienne et Giuseppe Ciavarini Azzi, des notes destinées à Monnet en vue d'exercer une pression sur Paris <sup>(3)</sup>. Leur relation est si forte que, en 1962, Monnet sollicite Noël pour qu'il travaille avec lui, ce qu'il refuse <sup>(4)</sup>. Émile Noël ne fait donc pas partie d'un «troisième cercle» du réseau Monnet, comme l'écrit Éric Roussel <sup>(5)</sup>, mais il en est l'un des pivots secrets.

La mémoire de l'institution est une dernière clé dont Noël dispose pour exercer son influence. Certes, sa longévité dans le poste de secrétaire général explique qu'il soit la mémoire de l'institution, mais compte aussi sa manière de se référer aux débats du collègue qu'il consigne scrupuleusement dans des cahiers verts et qui deviennent des références mythiques. Il est donc en mesure d'expliquer pourquoi une décision a été prise ou rejetée dans le passé. Parce qu'il est la mémoire de l'institution, les nouveaux présidents ne peuvent se passer de lui <sup>(6)</sup>.

Le résultat est l'acquisition par Noël d'une compétence parfaite dans son domaine d'expertise qui fait dire à Klaus Meyer: «Quand Émile Noël élaborait ou faisait quelque chose, on ne pouvait

pas l'améliorer ni le modifier ni le rejeter. Cela devait être plus ou moins accepté» <sup>(7)</sup>. Noël est donc considéré par certains comme le dixième membre de la Commission à neuf, comme le remarque Marc Sohler <sup>(8)</sup>. Mais il est davantage, déclare Francesco Fresi: «C'était le deuxième de la Commission, après le président» <sup>(9)</sup>. Il est «bien plus qu'un commissaire», renchérit Pierre Defraigne, membre de plusieurs cabinets <sup>(10)</sup>. Tous ces témoignages convergent pour démontrer la place spéciale et l'influence d'Émile Noël au sein du collège des commissaires.

## Un secrétaire exécutif entreprenant

Émile Noël est nommé secrétaire exécutif de la Commission CEE en février 1958, malgré les réticences de départ de Hallstein et de von der Groeben, puis secrétaire général de la Commission des Communautés européennes en 1967. Sa candidature de 1958 a été appuyée par Robert Marjolin et sans aucun doute par Guy Mollet. Jacques Ferrandi, premier directeur du Fonds européen de développement (FED), estime que sa nomination est en rapport avec sa position précédente au cabinet de Guy Mollet et au Conseil de l'Europe <sup>(11)</sup>. Wellenstein remarque que la présence d'un «Français convaincu et capable à ce poste était cruciale» <sup>(12)</sup>. Il entre en fonction le 26 mars 1958 <sup>(13)</sup>. Les missions du secrétaire exécutif ont été définies le 25 janvier 1958 par le collègue: le secrétaire exécutif n'accomplira que «des tâches administratives auxi-

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 878, Bruxelles, mémoire, 27 octobre 1960, à Jean Monnet, président du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe (CAEUE), document de trois pages annexé.

<sup>(2)</sup> AHUE, EN 878, Émile Noël, mai 1964, «Suggestions émises dans un entretien avec M. Jean Monnet sur des initiatives à prendre en liaison avec la ratification de l'accord franco-allemand de 1963, Émile Noël».

<sup>(3)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> FJME, agenda de Jacques Van Helmont, p. 135, 22 octobre 1962, Houjarray, réunion Jean Monnet, Émile Noël, Jacques Van Helmont.

<sup>(5)</sup> Roussel, É., *Jean Monnet*, Fayard, Paris, 1996, p. 703.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Klaus Meyer, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Klaus Meyer, *ibidem*: «Wenn Émile Noël etwas ausgearbeitet hat oder irgend etwas gemacht hat, konnte man das nicht verbessern oder verändern oder ablehnen. Das musste mehr oder weniger akzeptiert werden.»

<sup>(8)</sup> Entretien avec Marc Sohler, *ibidem*.

<sup>(9)</sup> Entretien avec Francesco Fresi, *ibidem*.

<sup>(10)</sup> Entretien avec Pierre Defraigne, *ibidem*.

<sup>(11)</sup> Entretien avec Jacques Ferrandi, *ibidem*.

<sup>(12)</sup> Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, *ibidem*.

<sup>(13)</sup> «Au revoir M. Noël», *Courrier du personnel*, op. cit., p. 17. Sur la date de nomination, témoignage de Fernand Braun, entretien du 8 décembre 2003; Archives personnelles de Marianne Noël-Bauer, lettres d'amis de Bruxelles à Émile Noël, mars 1958, et 24 mars 1958: «Enfin! La confirmation de votre nomination, avant votre départ pour Rome.» PV 11, Commission CEE, 24-27 mars 1958, entrée en fonction d'Émile Noël, le 26 mars 1958.

liaires», «il n'aura pas autorité sur l'administration» (1). Comme le rappelle Edmund Wellenstein, sa fonction n'avait pas été calibrée pour un secrétariat général: «La Commission ne voulait pas un secrétaire général du type OTAN ou OEEC qui serait le chef de toute l'administration» (2). Hallstein impose même le terme de secrétariat exécutif (3). Or, dès son arrivée, il faut compter avec Noël, comme l'atteste le chef du service d'interprétation: «Et ça, c'était le véritable pouvoir. Sans Noël, inutile de faire quoi que ce soit» (4). Comment expliquer cette caractéristique de Noël? En 1967, il est désigné comme secrétaire général de la Commission européenne unique. Malgré des spéculations circulant dans des milieux autour de la Commission, Wellenstein, d'après son témoignage, considérait Noël comme le candidat naturel pour cette fonction qu'il n'a donc jamais brigüée lui-même.

### La création de l'institution

Son efficacité à organiser l'institution explique le poids qu'il acquiert. Quarante-huit heures après son arrivée, Noël écrit le règlement intérieur de la Commission, au titre de l'article 162, qui est accepté presque en totalité (5). À l'origine, la structure de l'administration de la Commission avait été fixée selon les idées du président Hallstein. La Commission est organisée comme un gouvernement, les commissaires étant les ministres et les directeurs généraux des secrétaires d'État (selon la nomenclature allemande: des hauts fonctionnaires, non pas des hommes politiques). Noël n'a pas été concerné par la répartition des compétences des commissaires dans la première Commission Hallstein, parce qu'il n'était pas là en janvier 1958! Il l'a certainement

été pour les suivantes, au témoignage de Klaus Meyer. Il forme les premiers fonctionnaires du secrétariat exécutif dans l'été 1958: «Pour l'instant ils n'apportent aucune aide encore, mais plutôt une surcharge — il faut les mettre au courant, c'est-à-dire leur faire exécuter (moins bien) les tâches, quitte à les reprendre soi-même — et se laisser bercer par l'espoir que, à long terme, cet effort sera payé par plus de liberté d'esprit», écrit-il à son épouse Lise (6). Il organise un secrétariat exécutif dont le modèle sera maintenu par le «secrétariat général» de la Commission unique après la fusion des exécutifs (7).

Pour faciliter la prise de décision du collège, c'est à sa suggestion, comme le dit Marc Sohler (8), qu'un système de procédure écrite est mis en place consistant à faire circuler pour adoption auprès des commissaires les projets de décisions ou de propositions de la Commission qui ont recueilli l'accord des différentes directions générales concernées et du service juridique. Il sait informer en interne les fonctionnaires de la Commission, en inventant, quelques années plus tard, l'informaphone, un numéro de téléphone qui donne un résumé des décisions prises par le collège lors de ses réunions hebdomadaires du mercredi, et il sait faire désirer ses conférences, rarissimes, qu'il ne faut pas rater «parce que c'était prodigieux», dit un témoin (9). Noël garde l'œil sur l'administration de la Commission même s'il existe un directeur général de l'administration et un directeur du personnel (10). «De l'ensemble du dispositif, le grand patron était Noël», témoigne Jean Degimbe (11). Pourquoi? «La tâche majeure de la Commission», explique Noël, «devait être l'élaboration des politiques, la préparation de la législation ou de la réglementation et le contrôle de son exécution. Cela nécessitait donc d'avoir un solide quartier général à Bruxelles qui, par la qualification de ses fonctionnaires et la compétence de ses services, serait à même de traiter d'égal à égal

(1) PV 2, Commission CEE, 24-25 janvier 1958, cité par Conrad, Y., «Première esquisse de l'organisation administrative de la Commission européenne "marché commun". Méthodes de travail et mise en place de services communs (1958-1961)», projet d'article pour *Storia, Amministrazione, Costituzione*.

(2) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, *ibidem*.

(3) Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

(4) Entretien en février 2004.

(5) Entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004; entretien avec Klaus Meyer, *ibidem*.

(6) Archives personnelles de Marianne Noël-Bauer, lettre d'Émile Noël à Lise Noël, 1<sup>er</sup> septembre 1958.

(7) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

(8) Entretien avec Marc Sohler, *ibidem*.

(9) Entretien avec Guy Levie, 3 mars 2004.

(10) Entretien avec Claude Brus, *ibidem*.

(11) Entretien avec Jean Degimbe, *ibidem*.



avec les administrations nationales, voire même d'avoir barre sur elles» (1).

### Le recrutement des fonctionnaires

Le statut de la fonction publique européenne fut adopté par le Conseil en 1962 (2). Il s'inspire notamment du statut préexistant des fonctionnaires européens de la CECA, élaboré sous la présidence de René Mayer, successeur de Monnet à la tête de la Haute Autorité. Noël y a la main, avec d'autres.

Noël recrute au fil des candidatures, recommandées ou non, retenant comme critère essentiel la motivation pour la construction européenne. Il sait imposer une candidature qu'il croit utile à la Commission. Il sait motiver un commissaire en faveur d'un candidat en lui disant simplement: «Moi, je pourrais très bien travailler avec lui». Dans ce cas-là, le commissaire se montre très intéressé (3).

Le secrétaire général associe les représentants du personnel aux promotions annuelles pour les catégories des cadres A, en réunissant les directeurs généraux et la délégation syndicale (4). Au moment des grèves de 1971 à la Commission, déclenchées pour imposer aux gouvernements une procédure de révision automatique des rémunérations, Noël négocie avec le Conseil tout en demandant leur avis aux représentants du personnel. Jacques Ferrandi, s'appuyant sur une expérience personnelle vécue à la Commission dans la gestion des personnels défaillants, rapporte cette remarque de Noël: «Jacques, vous savez, il y a 5 ou 10 % de cas dans un personnel, dans un effectif, qui sont des cas sociaux, et qui méritent par conséquent une solution sociale et non pas professionnelle. De temps en temps, il faut se montrer plus tolérant» (5). Pierre Duchâ-

teau, chef de cabinet de Jean-François Deniau, Jean Degimbe et Yves Desbois, chef de division à la direction du personnel, signalent que Noël s'est occupé avec soin des conséquences de la fusion sur la situation des fonctionnaires issus des anciennes institutions (6). Noël connaît très bien les dossiers des fonctionnaires en promotion: «Quand un de ses collègues était en train de monter un dossier en épingle, il le laissait parler et puis après il disait: "Pour quelle raison, à telle période, vous avez noté ça dans le rapport de notation?"» (7). Les représentants du personnel ont vite compris que Noël connaissait les dossiers difficiles.

### Les relations avec les présidents de la Commission

Noël, grand commis de l'Europe, a rapidement gagné la confiance du président Hallstein. Il exécute les idées de Hallstein et lui fournit beaucoup de suggestions. «Je pense que Hallstein a toujours apprécié la collaboration avec Émile Noël», dit Giuseppe Ciavarini Azzi (8). La confiance de Hallstein a été gagnée et a perduré.

Les relations avec Jean Rey, successeur de Hallstein et premier président de la Commission unique, sont plus aisées parce que, selon Ciavarini Azzi, Jean Rey «considérait Émile Noël comme l'homme providentiel» au moment d'une succession très difficile (9). Faut-il alors, comme Marcello Burattini, affirmer que «le président n'avait aucun pouvoir à côté de lui. Noël faisait et défaisait tout? L'exagération du trait nuit à la vérité. Mais si chaque nouveau président rêve de marquer son mandat et de se passer de Noël, il s'aperçoit rapidement que sans lui, la Commission n'avance pas (10). Après la période de Hallstein, Émile Noël devient «le confident de tous les

(1) Entretien avec Émile Noël par Roger Morgan, 4 juillet 1991, publié dans *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft/ Les débuts de l'administration de la Communauté européenne*, numéro thématique du *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992, p. 156.

(2) Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

(3) Entretien avec Norbert Kohlhasse, *ibidem*.

(4) Entretien avec Jean Degimbe, *ibidem*.

(5) Entretien avec Jacques Ferrandi, *ibidem*.

(6) Entretiens avec Pierre Duchâteau, 22 décembre 2003; Yves Desbois, *ibidem*; Jean Degimbe, *ibidem*.

(7) Entretien avec Yves Desbois, *ibidem*.

(8) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

(9) *Ibidem*.

(10) Entretien avec Marcello Burattini, *ibidem*.



«Geste familier d'Émile Noël, exprimant l'écoute et la grande attention qu'il accordait à ses interlocuteurs et le cheminement de sa pensée pour trouver réponses et solutions. Derrière ce réflexe des mains, Émile Noël cachait sans doute aussi sa modestie légendaire et son souci de laisser aux autres le temps de le suivre dans ses analyses et raisonnements. C'était sa façon de faire connaître son point de vue, sans l'imposer et avec toute la réserve qui était la sienne.»  
(Courrier électronique de Jacqueline Lastenouse, 24 octobre 2006)

présidents et de tous les commissaires. Chacun venait chez lui pour prendre conseil, pour savoir s'il n'allait pas se mettre dans une situation difficile», explique Fernand Braun <sup>(1)</sup>. Durant le temps

<sup>(1)</sup> Entretien avec Fernand Braun, *ibidem*.

de Franco Maria Malfatti, un président de Commission faible, le couple Noël-Ruggiero, chef de cabinet du président, a fait fonctionner la collégialité: «À la limite, je n'ose pas dire que le président n'est pas nécessaire, mais presque», dit Jean-Claude Eeckhout, alors membre du cabinet

Coppé <sup>(1)</sup>. Cette relation avec un président faible pourrait expliquer, d'après le témoignage de Gérard Olivier, qu'après la brève présidence de Sicco Mansholt, certaines hésitations soient apparues sur la pérennité d'Émile Noël à la tête du secrétariat général <sup>(2)</sup>. Toutefois, Edmund Wellenstein n'y croit pas, même si des spéculations ont eu lieu pour savoir s'il convenait de confier deux responsabilités importantes à des personnes de même nationalité. Cela étant, il est notoire que le nouveau président, François-Xavier Ortoli, a profité de l'expérience de Noël. Était-il «irremplaçable», comme le pense Klaus Meyer <sup>(3)</sup>? Tous les témoins qui ont été au cœur de la Commission manifestent sans réserve que Noël a inspiré confiance aux présidents tout en gardant les distances indispensables au bon fonctionnement de l'institution.

### Les rites de la Commission

La marque d'Émile Noël s'est imprimée sur le fonctionnement de la Commission grâce aux «rites» qu'il a créés. Progressivement, Noël organise une série de réunions qui sont au cœur de sa gestion et de son influence.

Émile Noël assiste aux réunions hebdomadaires du collège du mercredi avec le greffier Frans De Koster, le directeur général du service juridique et le porte-parole. Noël, assis à la gauche du président, est silencieux, mais quand une grosse difficulté surgit, il s'anime pour dire: «Monsieur le Président, si je puis me permettre...», «Oui, monsieur le secrétaire général, quel est le problème?», lui répond-on. «Je crois que sur ce point, la Commission serait bien avisée et tirerait profit d'une nouvelle consultation du service juridique.» «Ah oui, oui!» opine le président. «Sur quel point?» Le débat est désamorcé et le dossier passe la semaine sui-

vante, d'après Jean Chapperon <sup>(4)</sup>. Un témoin rapporte aussi que «lorsque M. Noël souhaitait intervenir sur un point particulier en Commission sans pour autant demander la parole, il avait l'habitude de le dire avant la réunion à un membre de la Commission. Au moment où le point était soulevé, ce membre prenait la parole et, s'adressant au président, disait: “Peut-être M. Noël a-t-il quelque chose à dire sur cette question?”» <sup>(5)</sup>.

Très rapidement, Émile Noël met en place la réunion hebdomadaire des directeurs généraux le jeudi matin.

Il met aussi en place, dès le début de la Commission Hallstein, la réunion des assistants des directeurs généraux, à l'instar de la Haute Autorité, le vendredi matin, ce que confirme Jean-Jacques Beuve-Méry, du service juridique <sup>(6)</sup>. Il y attache une grande importance, car les assistants constituent le relais privilégié et particulièrement efficace pour faire passer la politique de la Commission dans les services. De ces réunions, il recueille en retour de précieuses informations sur le fonctionnement des services. «Émile Noël racontait les réunions de la Commission», explique Giuseppe Ciavarini Azzi, «il était pris par son goût pédagogique, il n'hésitait pas à faire de l'humour» <sup>(7)</sup>. «L'idée était aussi de savoir où en étaient les dossiers que l'on traitait: *progress report*, comme on dit», raconte Pierre Wathelet. La mise en scène fonctionnait ainsi: «Il commençait par dire: “Voilà ce que la Commission a dit mercredi.” Il avait une coquetterie incroyable: il avait devant lui le grand cahier dans lequel il prenait note de tout. Et il vous racontait tout sans ouvrir son cahier. Les dix-huit points passaient, y compris la politique agricole. Il se tournait alors élégamment vers l'assistant de la direction générale VI, l'agriculture: “Je ne me suis pas trompé: est-ce qu'il n'y avait pas un point aussi sur...” C'était de la pure coquetterie, il savait tout» <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jean-Claude Eeckhout, lors de l'entretien collectif du 19 octobre 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Gérard Olivier, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Klaus Meyer, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Jean Chapperon, *ibidem*; entretien avec Francesco Fresi, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Témoignage transmis par Jean-Claude Eeckhout, 24 février 2006.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, 3 mars 2004.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Pierre Wathelet, *ibidem*.

Ensuite, ce sera la réunion des chefs de cabinet des commissaires, le lundi après-midi, très importante d'après Jean-Claude Eeckhout <sup>(1)</sup>, et qui sera institutionnalisée après la fusion <sup>(2)</sup>. Déteneurs du pouvoir «politique» de leur patron, ils ne sont pas prêts à se laisser conduire par le secrétaire général. Pourtant, Noël réussit à présider chaque semaine cette réunion en dépit des résistances manifestées par les commissaires Albert Coppé et Emmanuel Sassen, parce que Noël arrive à se faire reconnaître «au-dessus de tous les cabinets» <sup>(3)</sup>. Émile Noël crée ainsi un «collège» officieux, auquel il «imprime sa marque», mais dont chacun tire une autorité réelle auprès de son commissaire <sup>(4)</sup>. Cette réunion joue un rôle très important, Noël essayant de trouver un terrain d'entente qui n'aurait plus qu'à être entériné par la Commission, explique Gérard Olivier <sup>(5)</sup>. Renato Ruggiero estime que c'était le moyen pour lui de contrôler «toute la machine de la Commission», mais il le faisait «avec un style, une habileté exceptionnels, une courtoisie rare, ne mettant jamais en difficulté l'un de ses interlocuteurs» <sup>(6)</sup>. Noël pourtant exige une connaissance approfondie des dossiers avant les réunions; un membre du cabinet Malfatti ayant été inconsistant en réunion, «Noël lui demande: "Vous êtes bien membre du cabinet du président?" Le fonctionnaire répond "oui". "Montrez-le", lui rétorque Noël» <sup>(7)</sup>. Paul Collowald note une évolution de l'attitude d'Émile Noël à l'égard de l'information. Ainsi lors de la création des réunions des chefs de cabinet du lundi, Émile Noël accepte la présence du porte-parole adjoint afin de favoriser une bonne compréhension des travaux de la Commission du mercredi suivant que le porte-parole aurait à commenter, le lendemain, en salle de presse. Daniel Cardon estime que la Commission à quatorze a bien fonctionné grâce, précisément, aux réunions des chefs de cabinet <sup>(8)</sup>. Émile Noël et le secré-

taire général adjoint assistent à toutes les réunions du Conseil des ministres des affaires étrangères, avec les directeurs généraux concernés.

Émile Noël a donc su bâtir des réseaux d'influence et les a consolidés au moment de la fusion, en 1967.

Cette organisation de la vie interne de la Commission, la forte personnalité d'Émile Noël, son dévouement évident à l'Europe communautaire, son goût pour l'approfondissement d'une question et la rigueur de l'exposition marquent les jeunes fonctionnaires, au point de parler d'une «école Émile Noël» <sup>(9)</sup>. Jean Durieux rassemble en quelques mots ce qui est profondément ressenti par les témoins et les collaborateurs proches de Noël, mais n'échappe pas au cliché du «moine»: «C'était un très grand personnage. Un personnage qui a disparu maintenant. Je veux dire, personne n'a été capable de remplacer cet homme. On disait de lui que c'était le dixième commissaire, membre de la Commission, ce qui était la vérité. Il était la conscience, la mémoire. [...] Il ne vivait que pour ça. Il travaillait quinze heures par jour. Il savait tout. Il était éminemment respecté par tout le monde, fonctionnaires de la Commission et membres de la Commission et aussi par les représentants permanents des États membres. C'est un [homme] assez exceptionnel, qui a permis de développer ici une administration, selon des règles pas trop bureaucratiques, avec une très grande éthique. Certainement que tous ceux qui ont bien connu Noël et qui voient comment fonctionne la Commission aujourd'hui, ont souvent des pensées nostalgiques pour le temps de sa magistrature» <sup>(10)</sup>.

L'accent a été mis sur le rôle central d'Émile Noël au sein de la Commission. Il intervient non seulement dans des dossiers politiquement délicats comme celui de la chaise vide en 1965-1966 en maintenant des liens avec le gouvernement fran-

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> «Au revoir M. Noël», *Courrier du personnel*, op. cit., p. 20.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Pierre Defraigne, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Gérard Olivier, *ibidem*.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Renato Ruggiero, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Jean-Claude Eeckhout, *ibidem*.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, *ibidem*.

<sup>(9)</sup> Entretien avec Umberto Stefani, 20 janvier 2004.

<sup>(10)</sup> Entretien avec Jean Durieux, *ibidem*.

çais, voyant régulièrement Maurice Ulrich, représentant permanent adjoint de la France, mais également dans des dossiers plus sectoriels dont il n'a pas la responsabilité directe comme la restructuration du Centre commun de recherche de l'Euratom. Il inaugure la présence du secrétaire général de la Commission européenne dans les sommets des chefs d'État lors du sommet de Paris d'octobre 1972, saisissant l'occasion, jamais interrompue jusqu'en 1988, de contribuer personnellement à la rédaction du communiqué final.

Émile Noël, réservé par tempérament, rigoureux intellectuellement, est un homme de foi en l'Europe communautaire. Qu'il tire sa conviction de son passé de résistant, de ses choix socialistes, de son travail au Conseil de l'Europe et auprès de

Guy Mollet, qu'il l'entretienne auprès de Jean Monnet, peu importe. Noël est littéralement possédé par une passion qu'il assume jusqu'à la fin: «construire l'Europe», qui pour lui signifie d'abord «construire la Commission», avertit Giuseppe Ciavarini Azzi <sup>(1)</sup>. Émile Noël et Jean Monnet appartiennent à une génération de fondateurs qui, dans l'ombre pour leur part, ou plus brillamment pour d'autres — Hallstein, Marjolin, Mansholt, Rey, Spinelli —, ont pris au sérieux ce que «le siècle des extrêmes» leur a enseigné: l'Europe ne peut tenir dans l'histoire un rôle futur à la hauteur de son brillant passé qu'à la condition de construire son unité.

GÉRARD BOSSUAT

(1) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.



## Chapitre 11

# L'administration

En 1958, une fois le collège installé, l'administration de la Commission CEE doit être créée ex nihilo quand bien même le précédent de la Haute Autorité existe, que le Comité intérimaire s'est penché sur le statut des futurs agents et que certains gouvernements, en particulier celui de la République fédérale allemande, ont fourbi leurs armes afin de nourrir la nouvelle institution en fonctionnaires.

Tout cela sans oublier que, dès les premiers mois de leur existence, les nouvelles Commissions doivent s'acquitter des tâches que leur confient les traités. Il en est ainsi, par exemple, pour l'organisation de la conférence agricole des États membres convoquée par la Commission à Stresa du 3 au 12 juillet 1958. Comme l'écrit Hallstein après la conférence, «il fallait tout créer», alors «que l'administration de la Commission n'était pas encore en place» <sup>(1)</sup>.

À l'origine, l'estimation du nombre de fonctionnaires à engager se situe entre 1 000 et 2 000 personnes <sup>(2)</sup>. Elles sont 1 051 au 31 décembre 1958.

<sup>(1)</sup> Archives personnelles de Georges Rencki, lettre de Walter Hallstein à Georges Rencki, chargé par la Commission de l'organisation matérielle de cette conférence, 17 juillet 1958.

<sup>(2)</sup> BA, WH 2432 fiche 1, lettre d'Émile Noël à Christian Calmes, Bruxelles, 2 avril 1958.

Ensuite, la progression est rapide: 2 900 environ à la veille de la fusion, 4 900 après celle-ci et près de 5 800 à la veille de l'élargissement.

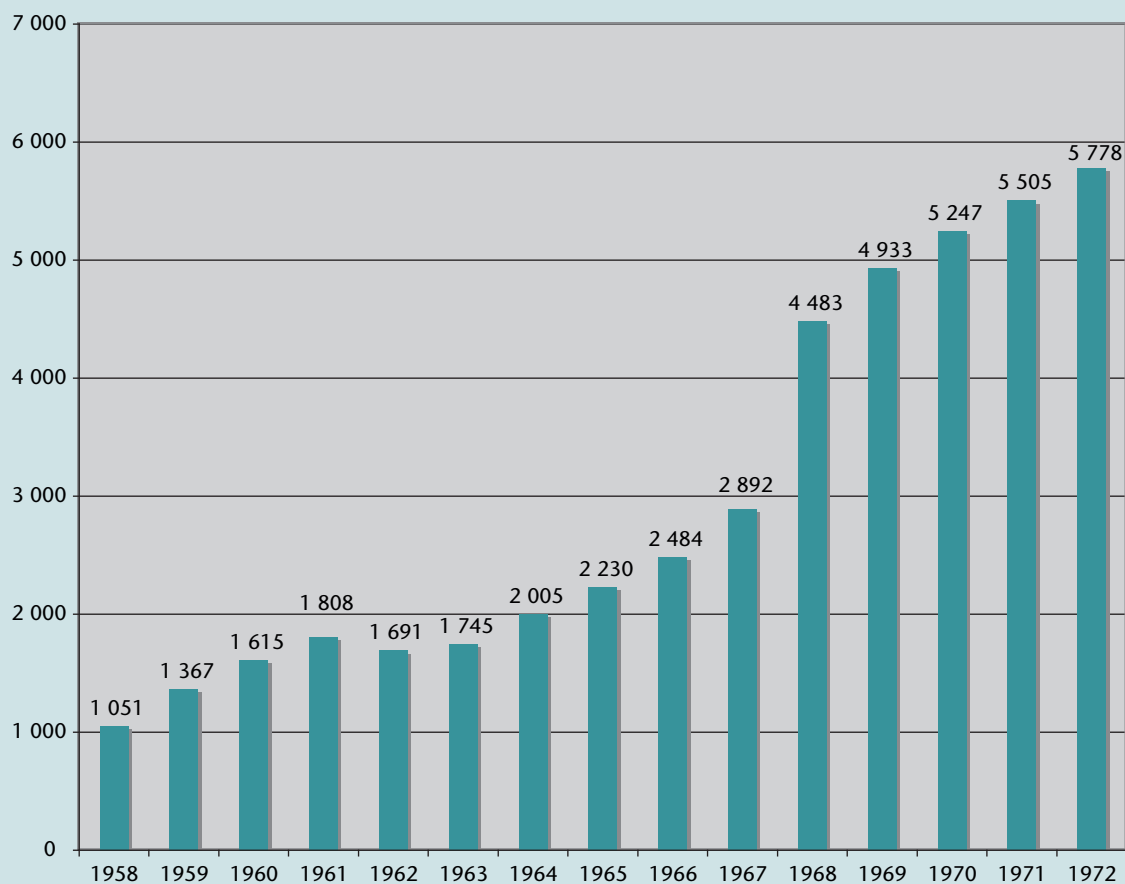
La question essentielle que posent la mise en place et le développement de cette administration est la nature de ce que les membres de la Commission souhaitent créer. De la même manière que l'organisation et les méthodes de travail du collège sont déterminantes, le choix de la structure administrative, ainsi que du statut des agents qui lui donnent ou non une âme, est fondamental.

## De 1958 à 1967

Pour Klaus Meyer, «c'était au fond une chose très simple, aussi simple que le schéma d'un gouvernement avec son appareil gouvernemental. Au-dessus du tout, l'organe des commissaires. Puis le commissaire qui est le ministre, le directeur général qui est le secrétaire d'État et ensuite la division en directions et en divisions» <sup>(3)</sup>. Et le président qui est le chef du gouvernement, serait-on tenté de dire un peu rapidement. Ce serait oublier le

<sup>(3)</sup> Entretien avec Klaus Meyer, 16 décembre 2003.

### Personnel en service à la Commission CEE puis Commission CE (1958-1972)



Ces chiffres constituent, jusqu'en 1967, une estimation basse, car les chiffres varient, parfois fortement, en fonction des sources utilisées. En effet, les chiffres publiés dans le rapport général annuel recouvrent ou non, selon les cas, les effectifs dans les «services communs branche CEE». Il en va de même des auxiliaires et agents locaux. Les chiffres établis sur la base des rapports de la commission de contrôle relatif aux comptes, exercices 1961 à 1966, ne comprennent pas ceux des services communs mais correspondent, parfois avec une très légère différence, à ceux établis par la DG IX («Administration»). Il apparaît, sur la base de la comparaison établie, que la commission de contrôle ne prend en compte que le total des

«fonctionnaires» et ne comptabilise donc pas les «autres agents» répartis en onze catégories. Remarquons aussi que les statistiques ne sont pas arrêtées chaque année à la même date selon qu'on utilise le rapport annuel ou le rapport de la commission de contrôle. Si celui-ci retient systématiquement la date du 31 décembre, celui-là arrête son comptage tantôt au 28 février (1959), tantôt au 31 mars (1965 à 1967) ou encore au 15 avril (1961) avant d'adopter lui aussi la date du 31 décembre. En définitive, les chiffres retenus sont ceux de la commission de contrôle pour la période 1958-1966, puis ceux du rapport annuel relatifs aux emplois permanents des catégories A à D, ainsi que ceux du «cadre linguistique» ou emplois LA.



principe de collégialité, l'ambition supranationale. Est-il meilleur exemple de cet esprit que le rappel du fait que lorsque von der Groeben commençait à trop défendre un point de vue allemand, Hallstein mettait sa main sur la sienne et disait: «*Genug*», «Assez».

Lors du partage des compétences, Hallstein se réserve la responsabilité de l'administration à laquelle il tient énormément. Il veille d'ailleurs à conserver la tutelle sur la direction du personnel de la DG IX («Administration») après en avoir délégué d'autres secteurs à Levi Sandri en 1963 <sup>(1)</sup>.

Que le président ait joué un rôle déterminant dans la mise en place de l'administration est une évidence aux yeux de nombreux témoins. Il veut une «grande administration» rappelle Émile Noël <sup>(2)</sup>. Elle doit être forte à l'image de la Commission qu'il entend voir s'affirmer en tant qu'incarnation du projet européen car, comme il l'aurait dit, «quelqu'un qui n'a pas de vision n'est pas réaliste» <sup>(3)</sup>. Forte et, aussi, hiérarchisée. Son inspiration est puisée dans le modèle que constitue à ses yeux celle du ministère fédéral des affaires étrangères qu'il a conçue en tant que secrétaire d'État. «Chaque niveau avait sa responsabilité, les affaires devaient monter et descendre et il n'y avait normalement pas de positions en staff» <sup>(4)</sup>. Ce qui contraste nettement avec la situation prévalant à la CECA, comme l'explique Edmund Wellenstein (voir son témoignage ci-contre).

Absente dans les procès-verbaux des réunions du collège, la question des structures d'organisation est jalousement couvée par Hallstein qui entend en assurer le contrôle. Pas d'intervention du Conseil de ministres pour une étude de la structure des services, acceptation sous son contrôle et celui de trois directeurs généraux d'un travail

### Neuf colonnes à coordonner

*«La conception de Hallstein d'une administration fortement hiérarchisée en colonnes verticales contrastait notablement avec celle de la Haute Autorité, dont les membres n'étaient pas non plus chacun responsable d'un secteur et de services propres, mais travaillaient en groupes de travail de quatre membres, avec les directeurs de divers services responsables de domaines contigus. Le problème pour Noël, avec son statut officiellement très modeste, était donc d'assurer une coordination entre ces neuf colonnes verticales. Il y a réussi, parallèlement aux efforts semblables du service juridique, par la discipline dans la présentation de rapports et de propositions à la séance hebdomadaire de la Commission, par la réunion hebdomadaire avec les assistants des directeurs généraux (à l'instar de l'évolution à la Haute Autorité), ensuite des chefs de cabinet, et finalement avec les directeurs généraux eux-mêmes (également comme pendant les dernières années de la Haute Autorité). Mais cette dernière étape, fruit d'un travail systématique et assidu, n'a pris forme qu'après la fusion.»*

Témoignage écrit d'Edmund P. Wellenstein,  
16 janvier 2006, p. 3.

de consultance confié à un bureau spécialisé en 1960, tout indique une attention pointue du président à une mise en place qui, en définitive, est rapide en ce qui concerne la définition d'un premier organigramme mais beaucoup plus longue du point de vue de sa mise en œuvre.

### L'organigramme

«La notion d'organigramme est arrivée avec Hallstein», rappelle Georges Berthoin <sup>(5)</sup>. Composée de directions générales constituées de directions comprenant elles-mêmes des divisions, la Commission développe une structure qui semble

<sup>(1)</sup> PV 234, Commission CEE, 1963. Hallstein délègue la direction du budget et des finances et la direction des affaires intérieures.

<sup>(2)</sup> Noël, É., «Témoignage: l'administration de la Communauté européenne dans la rétrospective d'un ancien haut fonctionnaire», *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft/Les débuts de l'administration de la Communauté européenne*, numéro thématique du *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992, p. 150.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Franz Froschmaier, 19 janvier 2004.

<sup>(4)</sup> Noël, É., «Témoignage...», op. cit., p. 151.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2004.

impersonnelle en comparaison de celle de la Haute Autorité telle qu'elle est née avec Monnet. La structure fortement hiérarchisée crée un risque de cloisonnement entre des directions générales que ne sert pas l'éparpillement géographique dans Bruxelles. Elle crée aussi «un phénomène de classe». Les hauts fonctionnaires ne frayent pas aisément avec les agents des autres niveaux <sup>(1)</sup>.

À l'origine, la Commission comporte neuf directions générales, numérotées de I à IX, parmi lesquelles la direction générale de l'administration. Le secrétariat exécutif, le porte-parole et son groupe et trois «branches CEE» des services communs — service juridique, Office statistique des Communautés européennes, service commun de presse et d'information — complètent le dispositif. Les choses n'ont pas été sans mal. Il faut en effet une longue partie de bras de fer avec la Haute Autorité avant que la Commission CEE assure la présidence du conseil d'administration du service commun de presse et d'information <sup>(2)</sup>, prenne sous son autorité le service juridique et laisse la présidence du conseil d'administration de l'Office statistique des Communautés européennes à son homologue de Luxembourg <sup>(3)</sup>.

### Secrétariat exécutif

En janvier 1958, il importe de pourvoir les nouvelles Commissions d'un secrétariat en tenant compte des équilibres nationaux. Dans un premier temps, «des noms n'ayant pas encore été avancés», le secrétariat du Comité intérimaire est sollicité afin de seconder la Commission CEE <sup>(4)</sup>. Le chef de cabinet de Hallstein, Schnippenkötter, assure ensuite un dépannage. Puis, le président ayant réclamé un secrétaire par intérim <sup>(5)</sup>, la Commission désigne le Belge Pierre Bourgui-

gnon <sup>(6)</sup>. Cette solution étant temporaire par définition et l'enjeu n'étant pas mince, Marjolin, à en croire ses *Mémoires*, propose la candidature de Noël <sup>(7)</sup> que pousse certainement Guy Mollet. Mais Noël hésite. En effet, Hallstein a annoncé dès la fin de janvier quelle était sa conception de la fonction. Ce n'est pas un secrétariat du type de celui d'autres institutions internationales comme l'OTAN, l'ONU ou l'OECE. C'est pourquoi le secrétaire ne sera pas général et «n'accomplira que des tâches administratives auxiliaires et [...] n'aura pas autorité sur l'administration» <sup>(8)</sup>. Ces restrictions ont évidemment de quoi déplaire à Noël. Il le fait savoir. Marjolin intervient auprès du président. Le secrétaire sera exécutif, une expression qui recouvre, dans l'esprit du vice-président français, une fonction assimilable à celle de secrétaire du gouvernement dans son pays <sup>(9)</sup>.

À l'ouverture de la troisième séance de la réunion de la Commission tenue à Rome le 26 mars 1958 à la villa *Madame*, le président Hallstein «accueille M. Émile Noël qui, à l'avenir, dirigera les services du secrétariat de la Commission» <sup>(10)</sup>. La décision est formellement entérinée le 10 avril. Elle précise que Noël est nommé «secrétaire exécutif de la Commission» <sup>(11)</sup>. Une trajectoire hors du commun commence. Ne chuchote-t-on pas, d'ailleurs, qu'il est «le dixième commissaire»? Secondé par un secrétaire général adjoint ainsi que par un greffe, le secrétariat général, dont les équipes, souligne Manuel Santarelli, sont «très plurinationales» <sup>(12)</sup>, est chargé des liaisons intérieures à la Commission et de celles avec les institutions des Communautés. Il établit aussi les rapports périodiques.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Voir p. 531-532.

<sup>(3)</sup> De Michelis, A., et Chantraine, A., *Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 28.

<sup>(4)</sup> PV 1, Commission CEE, 16 janvier 1958, p. 8.

<sup>(5)</sup> PV 4, Commission CEE, 7-10 février 1958, p. 2.

<sup>(6)</sup> PV 6, Commission CEE, 24 février 1958, p. 6.

<sup>(7)</sup> Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 295.

<sup>(8)</sup> Conrad, Y., «L'organizzazione amministrativa della Commissione europea "mercato comune" (1958-1961)», *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000, p. 172.

<sup>(9)</sup> Belin, D., «Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés», dans Cassesse, S. (dir.), *The European Administration — L'administration européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 62.

<sup>(10)</sup> PV 11, Commission CEE, 24-27 mars 1958, p. 8.

<sup>(11)</sup> PV 12, Commission CEE, 9-10 avril 1958, p. 7. Signalons, pour l'anecdote, que les procès-verbaux des douze premières réunions de la Commission ne sont adoptés que le 18 avril 1958, Émile Noël étant pleinement entré dans sa nouvelle fonction.

<sup>(12)</sup> Entretien avec Manuel Santarelli, 4 mars 2004.



Les organigrammes sont un instrument de travail essentiel qui permet de visualiser la structure de l'administration: directions générales, directions, divisions. Ils donnent également le nom des fonctionnaires responsables de ces postes. En période de restructuration de l'administration, cette réalisation est rendue plus complexe: une fonction doit être attribuée à chacun selon son statut, son grade, et suivant les postes vacants et les tâches à effectuer.

«Ce n'était pas simple de fusionner trois institutions [...]. Chaque administration avait eu sa propre administration. À l'Euratom, il n'y avait ni personnel auxiliaire ni personnel intérimaire. Tous les postes étaient quasiment occupés. Alors qu'au marché commun, [il y avait] trois cents auxiliaires [...] avec des universitaires en catégorie B [...] et des non-universitaires en catégorie A [...]! Il fallait régler tous ces problèmes en l'espace de six mois [...].» (Entretien avec Yves Desbois.)

## Michel Gaudet

Né à Paris le 24 décembre 1915, Michel Gaudet accomplit ses études à l'université de la Sorbonne, à la faculté de droit et à l'école libre des sciences politiques à Paris. Son service militaire commencé en 1937 se termine en 1939 pour enchaîner avec la guerre. Fait prisonnier en 1940, il reste dix-huit mois à Dresde. Envoyé en zone libre à la demande de la Croix-Rouge, il devient auditeur au Conseil d'État en 1942. Toute sa carrière se fera ensuite au sein de cette institution, instance à laquelle il se sentira étroitement lié malgré les détachements dont il bénéficiera.

En 1945, il est conseiller juridique au protectorat français du Maroc. Promu maître des requêtes au Conseil d'État en 1948, il devient, l'année suivante, directeur de cabinet du secrétaire d'État aux finances et aux affaires économiques. Mais, dès 1950, il retourne au Conseil d'État où il exerce les fonctions de commissaire du gouvernement au contentieux. À nouveau maître des requêtes en 1952, il obtient le titre de conseiller d'État en 1964.

Michel Gaudet fait partie des proches de Jean Monnet, avec qui il entretient des contacts réguliers. Parmi ces proches figure Max Kohnstamm qu'il rencontre très souvent <sup>(1)</sup>. Il le retrouve à la Haute Autorité en 1952, où il dirige le service juridique. Ayant participé à la rédaction des traités à Val-Duchesse, il devient, à la demande de Jean Rey, directeur général du service juridique de la Commission CEE en 1959.

Nombre de ses collaborateurs de l'époque se montrent élogieux à son égard. Michel Gaudet était «tout à fait remarquable», «un grand monsieur», «un merveilleux esprit», «une personnalité forte» <sup>(2)</sup>. On l'apprécie particulièrement pour sa manière de travailler.

«C'était un homme qui voulait comprendre. Il apportait le plus grand soin à être compris. [...] Et toujours [...] cette manière qu'il avait de ne jamais attaquer tout de suite un problème au cœur, mais d'expliquer. [...] Parce que, quand on a les mêmes références de culture, on peut aller assez vite. Mais quand ce n'est pas le cas, il y a là une source de malentendus. Il ne faut pas aller trop vite. Donc tout ça, il l'avait appris à la CECA» <sup>(3)</sup>. Il apportait aussi «le plus grand soin dans le recrutement. C'est capital. Recruter des gens qui travaillent bien, qui ont le plaisir du travail bien fait et qui ont des convictions européennes, qui sont là non pas pour gagner de l'argent mais des gens qui en veulent [...]. Ces gens-là, on fait une équipe avec eux. [...] On peut être exigeant mais on respecte leur travail. Et on fait en sorte qu'il ne soit question d'aucun soupçon de favoritisme, national, etc. [...] Et les tenir informés de tout ce qui les intéresse» <sup>(4)</sup>. Ses méthodes, très peu hiérarchiques, font encore référence longtemps après son départ <sup>(5)</sup>.

Il était d'une «très grande intelligence, très équilibré. Car à la fois il était très profondément européen et en même temps très conscient qu'il fallait tout de même ménager les susceptibilités nationales, qu'il fallait procéder avec un certain doigté dans les relations avec les pays membres, et notamment avec la France et l'administration française. Donc, c'était vraiment un homme de très grand niveau, un juriste très remarquable, et un animateur» <sup>(6)</sup>.

On parlait parfois de lui comme d'un onzième commissaire. De par sa fonction, il pouvait juger du fondement juridique d'une décision et exercer une certaine influence, notamment parce qu'il était écouté par Walter Hallstein, d'abord; par Jean Rey, ensuite. Deux présidents de formation juridique <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, 3 mars 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Gérard Olivier, 4 décembre 2003; entretien avec Jean-Claude Séché, 8 juin 2004; entretien avec Marc Sohier, 3 juin 2004; entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, 29 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jean-Claude Séché, *ibidem*.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Gérard Olivier, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, *ibidem*; entretien avec Jean-Claude Séché, *ibidem*; entretien avec Marc Sohier, *ibidem*.

Les raisons pour lesquelles il quitte son poste en 1969 sont assez obscures. Il affirme alors démissionner pour des raisons personnelles. Son assistant de l'époque, Jean-Claude Séché, évoque le fait qu'il pressent son prochain remplacement et prend les devants. En effet, les deux directeurs généraux les plus importants, le secrétaire général et le directeur général du service juridique, sont tous deux français. Afin de modifier cette situation il paraît évident qu'en cas de choix à opérer on maintiendrait certainement, vu l'influence et la

notoriété qu'il a acquises, Émile Noël à son poste <sup>(2)</sup>.

Il devient, en 1970, président de la Fédération française des sociétés d'assurances. De 1978 à 1982, il est également président du Comité européen des assurances. Enfin, de 1977 à 1989, il succède à Jean Rey à la présidence de la Cour d'arbitrage de la chambre de commerce international <sup>(6)</sup>.

M. R.

Un service important, non pas par sa taille mais par sa fonction, est le service du courrier qu'un témoin, évoquant son responsable, Max Sicar, n'hésite pas à comparer au «SDECE, la Piscine» <sup>(1)</sup>, c'est-à-dire aux services du renseignement français. Cette image, sans doute surprenante, indique bien combien ce service, sorte de sas du flot de courrier qui entre et sort de l'institution, est perçu comme important.

### Le service juridique

La branche CEE du service juridique commun est placée sous la direction de Michel Gaudet. Celui-ci vient de la CECA. Il est proche de Jean Monnet. À Bruxelles, il est placé sous la responsabilité de Rey et le reste jusqu'à son départ à la fin de 1969. «Immense juriste», occupant une place très forte parmi les directeurs généraux <sup>(2)</sup>, Gaudet, que d'aucuns qualifient de onzième commissaire <sup>(3)</sup>, est secondé par un directeur général adjoint, l'Allemand Hubert Ehring. Le service est «une structure plate» organisée en équipes, souvent minuscules, de deux ou trois fonctionnaires <sup>(4)</sup>. Il est, à l'origine, le détenteur de la science, de la sagesse institutionnelle.

Ayant une double mission qui consiste à «prévenir la Commission pour qu'elle évite de faire des

bêtises et une fois les bêtises commises, défendre la Commission», le service n'a pas de pouvoir sur les structures de celle-ci. Il en possède toutefois un énorme sur le cap que l'on veut prendre. Dans ce sens, la participation aux réunions du collègue, les réunions avec les chefs de cabinet renforcent encore la présence d'un service qui incarne en quelque sorte le principe fondamental selon lequel la CEE est une communauté de droit. Comme le souligne Jean-Jacques Beuve-Méry: «Le souci de Gaudet a été d'obtenir dans le fonctionnement de la Commission une règle simple et claire sur les attributions du service juridique. Aucun document ne pouvait être soumis à la Commission sans qu'il ait été vu et apprécié par le service. C'est très simple mais donne un pouvoir considérable sur tout le fonctionnement de la Commission, y compris l'administration». D'où la consultation, en amont, par les directions générales, suivant, il est vrai, un degré d'intensité variable. En effet, au fil du temps, le rôle capital du service juridique diminue relativement du fait de l'augmentation du nombre de juristes dans les directions générales <sup>(7)</sup>. En outre, la crise de la chaise vide est suivie, bien qu'aucun témoin ne parvienne à en identifier la cause, par une crise de confiance dans le directeur général <sup>(8)</sup>. Celui-ci quitte la Commission à la fin de 1969, laissant,

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean Stenico, 24 février 2005.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Marc Sohler, *ibidem*; entretien avec Guy Levie, 3 mars 2004.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jean-Claude Séché, *ibidem*.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Michel Gaudet, 20 et 26 janvier 1998, programme *Voices on Europe*, AHUE.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, *ibidem*.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, *ibidem*.

en termes de pouvoir d'influence, le terrain entièrement libre pour Noël <sup>(1)</sup>.

## Recruter

Si la question de la structure administrative est relativement simple, celle du recrutement du personnel l'est beaucoup moins. Hallstein, en effet, souhaite faire appel à des personnes occupant des responsabilités importantes au sein des États membres car, selon lui, elles sauront assurer la qualité de l'institution et auront l'autorité nécessaire pour s'imposer aux représentants d'intérêts particuliers. Noël partage ce point de vue, lui qui distingue les «fonctionnaires de responsabilité et de conception» des autres agents <sup>(2)</sup>.

## Les directeurs généraux

L'ambition de Hallstein n'est pas aisée à réaliser. En plus de ceux qui craignent évidemment de lâcher la proie pour l'ombre, il y a aussi tous ceux que leurs collègues nationaux interpellent en leur demandant «ce qu'ils vont aller faire chez les "fédérastes"» <sup>(3)</sup>.

Pourtant, la qualité des premiers directeurs généraux — la dénomination est de Hallstein — est indéniable. Le président s'occupe lui-même de leur nomination ainsi que de celle des directeurs, laissant aux cabinets le soin de régler le reste des problèmes entre eux <sup>(4)</sup>.

Un grand principe est que le directeur général ne peut pas être de la même nationalité que le commissaire. Intermédiaire entre la direction générale à la tête de laquelle il se trouve et «son» commissaire mais aussi les autres membres du collège, il bénéficie d'une autonomie dont les limites sont posées par le patron. Comme l'explique Jean Degimbe: «Un bon directeur général, ou bien il s'en

va s'il n'est pas d'accord, ou bien il applique la politique du commissaire [...]. La marge de manœuvre est sacrément réduite. Nous sommes un peu des avocats. On plaide un dossier qui est le dossier du commissaire» <sup>(5)</sup>, l'inverse étant parfois vrai aussi, nuance Paolo Clarotti <sup>(6)</sup>.

Les grands pays ont deux postes, la Belgique et les Pays-Bas, un chacun, tandis que le directeur général de l'administration (DG IX) et le secrétaire exécutif sont hors quota. Parmi ces hauts fonctionnaires, des diplomates: les Allemands Seeliger (DG I), «plus artiste que fonctionnaire» <sup>(7)</sup>, et Allardt (DG VIII), célèbre pour sa balafre <sup>(8)</sup>, et l'Italien Franco Bobba (DG II). D'autres encore ont une grande expérience dans leur domaine: Renzetti (DG VII), directeur général des Ferrovie dello Stato, Rabot (DG VI), chef de service de l'agriculture à l'OECE, et le Néerlandais VerLoren van Themaat (DG IV), un juriste de haut vol. On ne peut visiblement pas en dire autant du Belge De Muyneck qui est à la tête de la DG V <sup>(9)</sup>. À l'administration enfin, deux Néerlandais se succèdent rapidement: Maurits van Karnebeek, Antoon Smulders avant que le Belge Joseph van Gronsveld occupe la fonction durant de longues années.

Les directeurs généraux ne sont plus, du fait de la carrière qu'ils ont déjà connue, des hommes de première jeunesse. C'est pourquoi «on ne pouvait pas prévoir comment des personnes hautement expérimentées, mais relativement âgées, allaient s'adapter à une tâche très différente de toutes celles qu'elles avaient pratiquées et qui n'avait pas de vrai précédent» <sup>(10)</sup>. Pour les uns, le test est un échec. Pour d'autres, il est concluant. Comme quoi le critère de l'âge n'est pas nécessairement déterminant dans un contexte où, à l'exception de Rabot, les Français font tache du fait de leur jeune âge. Ortoli (DG III) a 33 ans et le secrétaire

<sup>(1)</sup> Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, 29 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Noël, É., *Les rouages de l'Europe: comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, préface de François-Xavier Ortoli, 2<sup>e</sup> éd., Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1979, p. 89.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Pierre Duchâteau, 22 décembre 2003.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Erich Wirsing, 2 mars 2004.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jean Degimbe, ibidem.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Paolo Clarotti, 28 novembre 2003.

<sup>(7)</sup> «Mehr Künstler als Beamter», Staden, B. (von), *Ende und Anfang. Erinnerungen, 1939-1963*, Ipa, Vaihingen/Enz, 2001, p. 178.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Pierre Cros, 8 décembre 2003.

<sup>(9)</sup> Entretien avec Paul-Henri Buchet, 20 janvier 2004 et Noël, É., «Témoignage...», op. cit., p. 150.

<sup>(10)</sup> Noël, É., «Témoignage...», op. cit., p. 151.

exécutif 35 ans. L'un et l'autre appartiennent à la catégorie que les Allemands surnomment avec un peu de moquerie «les jeunes génies français». Un phénomène qui prend une certaine ampleur quand on descend dans la hiérarchie, le cas le plus célèbre étant celui de Jean-François Deniau, directeur à la DG I. Provenant de l'inspection des finances, il appartient à cette «formidable corporation des grands corps» qui, en même temps qu'elle les fait sourire, impressionne les Allemands <sup>(1)</sup>. Et de parler d'une «administration des énarques» <sup>(2)</sup>.

Si les raisons de l'échec des uns ou de la réussite des autres ne sont que fort peu à rechercher dans l'âge, elles le sont dans ce qui relève décidément d'une nouvelle culture administrative et institutionnelle. Responsables du recrutement de leur personnel et devant respecter, pour ce faire, «les contraintes d'une organisation plurinationale et les règles administratives qui restreignent sérieusement leurs libertés de choix» <sup>(3)</sup>, les directeurs généraux, «bien que le système empirique adopté ait relativement bien fonctionné» <sup>(4)</sup> ne prennent pas tout de suite conscience des difficultés: trouver des fonctionnaires dans les États membres et les faire coopérer <sup>(5)</sup>.

### Faire coopérer

Que dans toute administration il existe ou non des difficultés de recrutement, que des fonctionnaires soient moins compétents ou moins motivés que d'autres, sont des choses évidentes. Mais, en 1958, malgré le précédent de la Haute Autorité, d'autres questions se posent.

La première tombe sous le sens. Celle du niveau des effectifs qui fait l'objet de savantes tractations entre le Conseil et la Commission CEE. Elle tra-

verse toute la période. Tantôt le Conseil se montre généreux, tantôt il procède à des coupes claires. Cela étant, après avoir paré au plus pressé en 1958, la Commission CEE dispose d'un plan de recrutement en février 1959.

Vient ensuite le problème des conditions faites aux fonctionnaires. Il ne s'agit pas seulement de celles qui concernent leur vie quotidienne mais aussi de celles relatives à leur statut administratif et pécuniaire. Pour ce qui est de ce dernier aspect, on se réfère aux salaires payés par les organisations internationales et plus particulièrement ceux payés par la Haute Autorité de la CECA.

Le statut entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1962 est-il tombé du ciel ou résulte-t-il d'un savant dosage entre sources d'inspiration?

Sans perdre de vue que le personnel constitue une véritable chasse gardée pour Hallstein, ce qui explique que Noël ne s'en serait pas mêlé de près, le statut est en bonne partie calqué sur celui des fonctionnaires de la CECA adopté sous la présidence de René Mayer <sup>(6)</sup>. Cela étant, «le statut de la fonction publique française servait souvent d'inspiration, comme en témoignent, par exemple, les parties sur la position du fonctionnaire, sur le recrutement par concours — typiquement franco-belge — et aussi le règlement général et le statut de la CECA» <sup>(7)</sup>. Et le même témoin d'ajouter: «L'inspiration allemande par contre n'est pas aussi évidente. Ainsi la distinction dans le système allemand entre *Beamte* et *Angestellte* ne fut pas retenue, faisant par contre fonctionnaire — *Beamte* — toute personne travaillant au service des institutions, du directeur général à l'huissier, chauffeur ou main-d'œuvre» <sup>(8)</sup>.

Sur la base du statut, le personnel de l'administration comporte désormais quatre catégories (A à D) couvrant vingt-deux grades. La pension est obtenue après 33 ans de service.

<sup>(1)</sup> Staden, B. (von), *Ende und Anfang...*, op. cit., p. 178.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Erich Wirsing, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Manuel Santarelli, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, partie A, [1961], p. 18.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Armand Saclé, 28 janvier 2004.

<sup>(6)</sup> Témoignage écrit d'Edmund P. Wellenstein, *ibidem*; lettre d'Ivo Dubois à Catherine Day, 5 janvier 2006, p. 7.

<sup>(7)</sup> Lettre d'Ivo Dubois à Catherine Day, *ibidem*.

<sup>(8)</sup> *Ibidem*.

Mais le tout n'est pas de détecter ni d'accepter les candidatures. Encore faut-il, en ces temps de guerre froide, s'assurer que les candidats sont sans reproche. En ce qui concerne les viviers que sont le Conseil de l'Europe et la Haute Autorité, la question ne se pose pas avec la même acuité qu'au sujet des fonctionnaires provenant des administrations nationales. Le contrôle de sécurité est accompli auprès de celles-ci. Il prend des mois, se plaint-on à la Commission CEE, le délai étant encore plus long quand il s'agit de candidats ne provenant pas du secteur public. Ces contrôles sont-ils utiles ou s'agit-il d'une sorte de paranoïa parfois dénoncée due à la «peur du rouge»? La réponse est extrêmement malaisée à donner. Il ne peut être question, en effet, de généraliser les quelques cas cités par Pierre Duchâteau, relatifs pour l'essentiel à des fonctionnaires allemands ayant été prisonniers des Russes durant la guerre et sur lesquels ceux-ci exercent des pressions (1).

Mais, précisément, la «peur du rouge» n'est pas le seul motif de la vigilance. La fin de la guerre est proche. «La mémoire historique française était encore très vivace sur la période de la guerre», rappelle Bino Olivi (2). Une formule que précise Jean Degimbe (3): «On était très susceptible sur ce genre de question de “qui a fait quoi en Allemagne”.» Car il n'y a pas que la dimension psychologique des retrouvailles entre anciens occupés et anciens occupants, le cas des Italiens étant ambigu de même que celui des anciens fonctionnaires de Vichy, les Allemands souffrant d'un «*Guilty Complex*», un complexe de culpabilité, souligne Daniel Cardon (4). La question du «qui a fait quoi?» sous le régime nazi est évidemment importante. Non seulement sur le plan moral mais aussi parce que les institutions européennes ne peuvent courir le risque d'être mises en porte-à-faux en tolérant la présence, parmi leurs fonctionnaires, de personnalités dont le passé serait entaché d'agissements intolérables. Contrairement à la Haute Autorité qui, en acceptant parmi

ses membres, de 1962 jusqu'à la fusion, l'ancien collaborateur de Speer et SS d'honneur Karl-Maria Hettlage, secrétaire d'État aux finances d'Adenauer, déclenche un scandale (5), la Commission CEE n'a laissé passer que de très rares indésirables. Et s'en est débarrassée sur-le-champ une fois la vérité connue.

Pour intégrer les agents des Communautés en service au 1<sup>er</sup> juillet 1962 dans le nouveau statut, une procédure d'intégration est applicable à tout agent des «nouvelles communautés» recruté à titre provisoire en attendant la mise en vigueur de ce statut. Cela règle implicitement les cas de retards ou de difficulté pour des raisons d'enquête de sécurité auxquels la Commission CEE attache une importance particulière. Une fois le feu vert donné, les agents sont titularisés avec effet rétroactif. Une méthode qui ne manque pas d'avoir des côtés pervers. En effet, les agents pouvant faire l'objet d'une appréciation du travail fourni, attendu le laps de temps qui sépare le moment de leur recrutement de celui de leur titularisation, il se peut qu'ils reçoivent un avis défavorable de la commission d'intégration, susceptible de conduire à une baisse de salaire!

L'essentiel du recrutement des fonctionnaires étant réalisé au printemps 1961 (6), une autre étape doit être préparée, la mise sur pied du programme des concours internes. Du temps allait toutefois encore s'écouler avant que ceux-ci voient le jour.

Tout cela se déroule sans qu'il existe une concertation systématique avec le personnel. En effet, le collège est divisé sur la question. Dès lors, s'il existe un comité du personnel dont l'avis est parfois sollicité, les réunions au cours desquelles celui-ci peut faire entendre sa voix demeurent informelles jusqu'en 1967.

(1) Entretien avec Pierre Duchâteau, *ibidem*.

(2) Entretien avec Bino Olivi, 9 février 2004.

(3) Entretien avec Jean Degimbe, *ibidem*.

(4) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(5) Voir notamment l'organe du parti socialiste belge, *Le Peuple*, des 26 et 27-28 octobre 1962, rapportant notamment les informations publiées par *La voix internationale de la Résistance*. Voir aussi Carbonnel, M., «Karl-Maria Hettlage (1902-1995): un expert au service de l'Europe et des Allemagnes», *Journal of European Integration History*, vol. 12, n° 1, 2006, p. 67-85.

(6) AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, partie IX, [1961], p. 3.



## Rouages

Le lancement de la machine n'est donc pas chose aisée, pas plus d'ailleurs que l'entretien de la dynamique. Dans «son rôle de liaison entre le commissaire et l'administration qui lui est confiée» <sup>(1)</sup>, le directeur général — souvent très peu préparé à mener de très grandes équipes <sup>(2)</sup> — peut évidemment prendre l'initiative de réunir ses collaborateurs mais il peut aussi s'en abstenir. En d'autres termes, beaucoup est en l'homme, puisqu'il n'est pas encore, ou si peu, question de femmes.

Dans une administration telle que celle qui naît en 1958, le secrétaire exécutif entend jouer un rôle primordial, notamment à l'égard des directeurs généraux. Certes, ceux-ci sont en contact avec le commissaire ou son cabinet, dont le nombre de membres est particulièrement restreint. Mais, formellement, il n'a pas, notamment du fait de la structure imposée par Hallstein, de contacts avec ses collègues. Noël prend l'initiative de les réunir. Son intention est d'informer et de s'informer. Il explique ce que le collègue a décidé, fait part de son interprétation, répond aux questions. Il assure, ce faisant, la collégialité au niveau des directeurs généraux. Mais la tâche est ardue. Avec ces hauts fonctionnaires, il marque «une certaine retenue» <sup>(3)</sup>. Une manière élégante de dire qu'en se posant en coordonnateur, dirions-nous aujourd'hui, il risque de heurter les susceptibilités. Mais malgré l'ampleur de leurs tâches, les directeurs généraux seront assidus à ces réunions à travers le temps.

## Les assistants: changement d'ambiance

Au cours des réunions avec les assistants qu'il inaugure en 1959 et qui se tiennent dans son bureau, le secrétaire exécutif fait la même chose qu'avec les «patrons». Ce qui change, c'est l'ambiance. Dans un climat qualifié d'«amicale, libre et confidentiel», qui n'exclut pas que, dans certaines

## La galanterie française aux réunions des chefs de cabinet

*«Les chefs de cabinet étaient très misogynes et je n'étais pas très à l'aise. Une femme, à l'époque, ça ne comptait pas. Je me souviens d'une réflexion qu'avait faite le directeur du service juridique dans une de ces réunions de chefs de cabinet. On parlait de la composition d'une division et quelqu'un dit: "Oui, il y a un tel, un tel, et puis une telle." Et il a répondu: "Oh oui, mais une femme, ça ne compte pas." Devant moi!»*

Souvenirs d'une diplômée d'HEC-Paris assistant à une de ses premières réunions à la Commission après avoir débuté une carrière dans le secteur bancaire, interviewée en janvier 2004.

circonstances, il se montre «ferme et tranchant» <sup>(4)</sup>, Noël, «pris par son goût pédagogique, n'ayant pas peur de faire de l'humour» <sup>(5)</sup>, parle aux assistants et les écoute. C'est qu'il entend assurer une véritable coordination <sup>(6)</sup> indispensable entre ces fonctionnaires qui «venaient de toutes les paroisses, de cultures différentes, avec des méthodes de travail différentes» <sup>(7)</sup>. Le souci de la cohésion et de l'information est palpable, et ce d'autant plus que Noël, avec ses quelques collaborateurs, profite lui aussi de ces réunions pour en savoir plus à propos de ce qui se passe dans les services. Comme le rapporte l'assistant du directeur général du service juridique: «Nous informions Noël et ses collaborateurs de ce que nous avons fait durant la semaine au service juridique et les autres dans les directions générales. Pour nous, assistants, c'était utile parce que nous n'avions pas d'autre information, si ce n'est par notre directeur général» <sup>(8)</sup>.

Ces réunions des assistants, qui ne donnent pas lieu à un procès-verbal, «sont sacro-saintes car

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Courrier électronique de Daniel Cardon de Lichtbuer à Jacqueline Lastenouse, 4 janvier 2006, p. 1.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jean Chapperon, ibidem.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, 6 février 2004.

<sup>(5)</sup> Ibidem.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, ibidem.

<sup>(8)</sup> Entretien en juin 2004.

c'est là où l'on donnait le *la* voulu par Noël qui pénétrait alors dans toutes les directions générales» (1). Une politique que certains qualifient de «politique des maires du palais» (2) qui explique aussi que «tout le monde s'adresse à lui, à partir du président et des commissaires jusqu'au moindre fonctionnaire» (3).

Or, ce travail de coordination en amont, Noël le poursuit en aval.

### Les réunions des chefs de cabinet

Le nombre de dossiers et, donc, de points, parfois très secondaires, inscrits à l'ordre du jour du collège ayant rapidement augmenté de manière spectaculaire, celui-ci encourage dès juillet 1960 le recours plus fréquent à la procédure écrite «pouvant être combinée à un travail préparatoire des chefs de cabinet» (4) afin de traiter les questions qui ne requièrent pas l'attention de tous les commissaires.

Saisissant l'occasion qui se présente, Noël prend l'initiative, avalisée par le collège, de réunir les chefs de cabinet (5). Le directeur adjoint du service juridique y assiste. Il arrive aussi que des membres du service de presse et d'information viennent y faire un exposé sur l'actualité d'une question ou encore que le porte-parole ou un de ses adjoints y assiste (6). Informelles avant la fusion, ces réunions sont systématisées après celle-ci. «Regroupant des hommes jeunes, souvent particulièrement brillants comme le démontrent leurs carrières ultérieures et surtout des personnalités dévouées à l'intérêt général de la Commission et du projet européen, ce qui n'était pas toujours le cas de certains directeurs généraux voire même de certains membres de la Commission» (7), ces

### De l'utilité du contrôle financier dans le souvenir de son premier directeur général

*«[...] Il y avait la comptabilité dans la direction générale du personnel et de l'administration. Mais il n'y avait pas de contrôle financier. Il n'y avait qu'un contrôle comptable. La bonne gestion financière ou la régularité au regard des dispositions du budget n'était pas contrôlée. Je vais vous l'expliquer.*

*[Quand je suis devenu directeur général,] j'ai trouvé, à Ispra, trois cents collaborateurs employés régulièrement et depuis des années en dehors de l'organigramme. Ils étaient payés à charge du crédit pour les pièces de rechange, en soutenant qu'ils fabriquaient des pièces de rechange dans les ateliers d'Ispra. C'était le genre de fraudes auxquelles j'étais confronté. [...] La direction générale de la presse et de l'information occupait [...] un nombre d'agents, dépassant largement son organigramme, qui étaient employés à charge du crédit pour des expertises. Je ne connais pas la dénomination exacte. Ce fut peut-être l'un des premiers heurts.*

*La première année, j'ai fabriqué quelques centaines de refus de visa. Je n'ai pas donné le visa à la liste pour le paiement de ces appaltati, tels qu'ils se sont appelés à Ispra. Dans l'administration, ils faisaient aussi un peu ce qu'ils voulaient. Un jour, M. Schwenck, qui était chargé de l'administration, est venu avec un engagement destiné à payer les frais de déménagement d'une secrétaire de Luxembourg à Bruxelles qui comportaient les frais de déterrement de son mari défunt du cimetière de Luxembourg, [de] son transport en cercueil et de l'enterrement à Bruxelles. Cela, c'est de la fidélité conjugale! Il m'était difficile de m'y opposer. Mais c'était le genre d'une administration qui faisait ce que bon lui semblait. Je n'appellerais pas cela corruption mais c'était typique.»*

Entretien avec Hubert Ehring, 4 juin 2004.

(1) Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

(2) *Ibidem*.

(3) Entretien avec Giuseppe Ciavarini Azzi, *ibidem*.

(4) PV 112, Commission CEE, 18 juillet 1960, VI, p. 6.

(5) PV 192, Commission CEE, 4 juillet 1962.

(6) Entretien avec Pierre Gros, *ibidem*; entretien avec Paul Collowald, 2 décembre 2003.

(7) Courrier électronique de Daniel Cardon de Lichtbuer à Jacqueline Lastenouse, *ibidem*, p. 2.

réunions, quel que soit leur statut, revêtent une grande importance. «Il ne faut donc pas s'étonner», souligne Daniel Cardon de Lichtbuer, «que les chefs de cabinet vont avoir sur la gestion de

la Commission une voix prépondérante et par exemple qu'ils vont jouer un rôle déterminant dans la réalisation de la fusion» (1).

Ces réunions permettent l'échange d'informations et, surtout, de pratiquer des arbitrages et de parvenir ainsi à dégager un consensus d'autant plus nécessaire que, durant les premières années, von der Groeben tempête régulièrement du fait que les documents préparatoires aux décisions ne lui parviennent en langue allemande qu'avec retard.

La dynamique mise en place par Noël tant vers le collègue que vers les directions générales constitue une remarquable interface mais il reste que l'administration n'est pas uniquement composée des directeurs généraux et de leurs assistants, d'une part; des membres du collègue et de leur cabinet, d'autre part. Deux questions au moins réclament un développement, celle du respect de la nationalité des fonctionnaires et agents et, celle, ô combien importante, des langues.

### Nationalité des agents

Un peu plus d'un an avant la fusion, la répartition, hors services communs, des fonctionnaires par nationalité place les Belges en tête. Ils sont suivis de très près par les Allemands. Viennent ensuite, à égalité presque parfaite, les Français et les Italiens. Les Néerlandais sont sous-représentés et les Luxembourgeois sont réduits à la portion congrue.

Cette constatation d'ensemble demande toutefois à être nuancée. En effet, la répartition par catégories, en ce compris celle du cadre linguistique, fait apparaître que les Belges trustent les postes de catégorie C et, avec les Italiens, ceux de catégorie D, les Français viennent en tête dans la catégorie A, les Allemands dans la B et, aussi, de manière significative, dans le cadre linguistique.

Dans les services communs, la présence allemande est massive, celle des Belges dépassant toutefois

toujours celle, dans l'ordre, des Français et des Italiens.

Que la question des équilibres, ou faut-il dire des déséquilibres, entre nationalités soit une préoccupation est illustrée par le fait que, très rapidement, la DG IX («Administration») établit, d'abord manuellement puis grâce à la mécanique qui effectue sa percée, une «statistique du personnel en service à la Commission et dans les services communs branche CEE». Elle est mensuelle et constitue un tableau de bord dont les données permettent de prendre connaissance du chiffre brut du nombre de fonctionnaires et autres agents par nationalité, non sans mentionner dans la colonne adjacente le pourcentage qu'il représente. Dès lors qu'une nationalité paraît sous-représentée, dans la catégorie A mais aussi dans la catégorie B, il arrive qu'un commissaire, à propos de la confirmation d'une nomination ou d'une promotion, prenne la mouche. Si le Luxembourgeois manifeste de temps à autre sa déception, c'est surtout le ou les Italiens qui sont capables de monter au créneau. Sans que le collègue en vienne aux noms d'oiseaux, il est des circonstances où le moins qu'on puisse dire est que les propos formulés sont peu amènes. Ainsi, en 1966, Carlo Facini est nommé directeur du budget et du contrôle financier qui devient une direction dont la liberté d'action est affirmée par rapport à la DG IX.

Le Luxembourgeois Schaus, que certains surnomment malicieusement «le petit Schaus», monte au créneau contre cette désignation en demandant si le candidat doit sa nomination au fait qu'il est le gendre d'un ministre italien ou grâce aux bons offices de la Confindustria, l'organisation du patronat italien. Ambiance (2).

Les enjeux du respect des équilibres relèvent certes d'une volonté d'équité. Mais il ne faut pas faire preuve d'une trop grande candeur. Il s'agit aussi de pouvoir et d'influence. C'est ainsi que, par exemple, la DG VIII est réputée être un bastion

(1) Courrier électronique de Daniel Cardon de Lichtbuer à Jacqueline Lastenouse, *ibidem*.

(2) BA, WH 1265, fiche 1, note à Walter Hallstein, 4 mai 1966.

français. Elle est placée sous la tutelle d'un commissaire français, son directeur général est allemand mais les Français sont bien présents dans les services et le Fonds européen de développement «est quasi entièrement sous influence française» (1). Une réalité qui inquiète aussi le gouvernement belge qui le fait savoir (2). Pouvoir et influence? La perspective, lors de la première demande d'adhésion britannique, d'avoir un jour un directeur général de cette nationalité à la tête de cette même DG VIII n'est pas prise à la légère (3).

Dès lors que la question des nationalités est prise en compte, notamment du fait des langues, il n'est pas surprenant d'apprendre que les hauts fonctionnaires allemands ont régulièrement l'occasion d'un «briefing», voire qu'en septembre 1958, selon un témoin, Marjolin réunit tous les fonctionnaires français à la cafétéria afin de leur tenir un discours dans lequel il s'oppose au retour du général de Gaulle. Une initiative qui est très mal prise par les fonctionnaires français (4).

## Les langues

Dès l'installation de la Haute Autorité, le régime linguistique proposé se distingue des grandes organisations internationales. Sur la base du travail d'un comité de juristes, un protocole est adopté. Il arrête l'emploi de quatre langues officielles, à savoir l'allemand, le français, l'italien et le néerlandais, tout en laissant au règlement intérieur et à l'usage le soin d'organiser pratiquement les choses (5).

En théorie, les quatre langues officielles sont aussi les langues de travail. En janvier 1958, le premier règlement adopté par les Conseils de ministres des

nouvelles Communautés est consacré au régime linguistique. Il s'inspire très largement du protocole de «la grande sœur». Le fait que le français en tant que langue de travail l'emporte et de loin ne laisse planer aucun doute. Les traités ont été rédigés en français, les villes accueillant les services de la Commission CEE sont majoritairement francophones et «les Allemands, de toute façon, n'avaient pas psychologiquement «droit» à leur langue. Ce n'était pas opportun de parler cette langue» (6).

Que Hallstein parle un excellent français, préside les réunions du collègue dans cette langue et ne passe qu'exceptionnellement à l'allemand pour exposer des sujets très techniques est confirmé par plusieurs témoins. En revanche, outre que pour des motifs légitimes, certains, à l'image de von der Groeben, entendent user de leur langue maternelle, il est évident que quelle que soit la nationalité des fonctionnaires et agents, tous ne parlent pas nécessairement une autre langue. À commencer par les Français qui sont «les seuls unilingues de la Commission», dit un témoin (7). C'est un peu rapide. En effet, chez les Allemands, les cas de figure sont très diversifiés. Ils vont, sur la base des témoignages, de l'absence de connaissance à la pratique d'un peu de français» mais n'excluent pas une bonne maîtrise dans le chef de certains. Cette situation pose des problèmes. En plus des remontrances de Groeben déjà mentionnées, l'usage du français pose de sérieux problèmes de traduction et d'interprétation, l'inverse, c'est-à-dire les mêmes opérations au départ de l'allemand, étant vrai aussi. Les mots, c'est bien connu, n'ont pas la même signification dans toutes les langues. Dès lors, s'il est vrai que, selon certains, on assiste à la naissance d'une «langue de l'Europe», mélange progressif des idiomes dans le même temps que des traditions culturelles nationales conduisant, «avec le temps, à la création d'un corps de fonctionnaires spécifiques disposant de son propre jargon» (8), il est surtout évident que la mise en place et le développement

(1) BA, WH 1261, fiche 2, note d'Antoon Smulders à Walter Hallstein, 27 mars 1963.

(2) BA, WH 1261, fiche 3, note relative à la visite du représentant permanent belge, 7 mai 1963.

(3) BA, WH 1261, fiche 1, note de Berndt von Staden à Walter Hallstein, 5 juin 1962.

(4) Entretien avec Manuel Santarelli, *ibidem*.

(5) CEAB 2144, protocole sur le régime linguistique de la CECA, 24 juillet 1952.

(6) Entretien avec Norbert Kohlhasse, 26 mai 2004.

(7) Entretien avec Paul-Henri Buchet, *ibidem*.

(8) Entretien avec Marcell von Donat, 18 février 2004.



Une des étapes des concours est l'examen oral. Devant un jury, le candidat fonctionnaire doit prouver sa qualité. Ici, les candidats interprètes (*de face*) sont évalués par des fonctionnaires de la Commission (*de dos*).

d'un cadre linguistique de qualité constitue un enjeu essentiel du bon fonctionnement de l'institution.

### Traduction et interprétation

La nature du travail du traducteur et de l'interprète est très différente.

Composé de sections linguistiques, le service de traduction comprend quatre équipes, une par langue, composée de trois ou quatre traducteurs,

d'un réviseur et d'une secrétaire. À l'origine, les traductions sont dictées, envoyées au réviseur, retournées au traducteur avec les corrections éventuelles et communiquées au service demandeur. Puis le dictaphone s'impose et la dictée disparaît peu à peu.

Le travail a quelque chose de monacal. En effet, le traducteur occupe une petite pièce meublée d'une chaise et d'un bureau. Ses outils sont quelques dictionnaires, un téléphone et, avec le temps, une machine à dicter. Le service a ses personnages. Le chef de la section française,

### «Les femmes à la cuisine»

Renée Haferkamp-Van Hoof raconte cette anecdote significative au sujet de sa première rencontre avec Albert Coppé:

*«Lorsque je lui [ai été] présentée, il [a] dit: "Que venez-vous faire ici?"*

*J'ai répondu: "J'ai été recrutée comme interprète de conférence."*

*"Mais votre place, ma chère, est dans la cuisine."*

*Inoubliable réaction.*

*Je l'ai revu au Mouvement européen, comme président d'honneur.*

*Je lui ai dit: "Monsieur Coppé, je suis contente de vous revoir, même si vous ne me rappelez pas d'excellents souvenirs. Car voici ce que vous m'avez dit lorsque j'avais 24 ans: votre place est dans la cuisine."*

*Sa réponse fut immédiate: "Madame, ne pensez-vous pas que chacun doit avoir une deuxième chance?"*

*J'ai répondu: "Bien sûr."*

*Et nous avons bien travaillé ensemble ensuite.»*

Témoignage de Renée Haferkamp, dans Tindemans, L., et Cardon de Lichtbuer, D. (eds.), *Albert Coppé*, Garant, Anvers-Apeldoorn, 2006, p. 34-35.

Daniel Berbille, est un as. Basque, très doué, issu de la CECA, il traduit les discours du président. C'est impeccable. La traduction colle au texte. D'autres sont moins compétents. La sélection devient sans cesse plus sévère. La qualité augmente. Dans le même temps, la spécificité des matières relevant des compétences de la Commission oblige à un intense travail portant sur la terminologie et la sensibilité linguistique des quatre langues. À la fin des années 60, alors qu'une partie du service s'est installée à Luxembourg, la constitution d'un fonds terminologique commun y

prend forme. La Haute Autorité avait en effet encouragé la mise en place d'un système, méthode dite Dicautom, imaginé par Albert Bachrach, permettant la consultation d'un dictionnaire électronique par le traducteur. Il s'agit là de la matrice de ce qui devient et est encore la base de données terminologiques Eurodicautom adaptée au fil des élargissements.

Du point de vue des effectifs, le nombre de postes réellement pourvus a longtemps été inférieur à celui prévu à l'organigramme. Sans donner dans une fastidieuse énumération chiffrée, relevons qu'en octobre 1963, le cadre prévoit 137 postes mais que seuls 101 sont occupés. En 1966, il y a 110 postes libres sur 284.

Globalement, les chiffres progressent de manière tout à fait significative après la fusion. Pour les services de traduction et d'interprétation, le nombre d'emplois est de 467 en 1968, 561 en 1972 et de 707 en 1973, du fait de l'élargissement. Mais celui-ci a été anticipé puisqu'un effort considérable est consenti afin de traduire le texte des traités ainsi que les dispositions relevant du droit dérivé vers l'anglais, le danois et le norvégien. Enfin, il faut relever que les «juristes-linguistes» font lentement leur apparition afin de veiller à la conformité d'un même acte communautaire quelle que soit la version linguistique.

Le service d'interprétation est destiné à faciliter l'échange verbal en réunion quelles que soient les connaissances linguistiques des participants. L'enjeu, ici aussi, est important. Il ne s'agit pas uniquement d'assurer l'interprétation au collègue, une tâche qu'assume Renée Van Hoof, figure emblématique de l'histoire de la Commission CEE puis de la Commission unique. Il s'agit notamment de permettre le bon déroulement des réunions de plus en plus nombreuses auxquelles assistent des experts nationaux issus des États membres ainsi que de pays tiers. Ici aussi, les chiffres parlent. En octobre 1963, seuls vingt-deux interprètes sont en service sur les soixante-sept que prévoit l'organigramme. De ces vingt-deux personnes, quatre sont suisses et une est

### Les raisons du «flottement» observé dans certains services de la Commission en 1960

«Le flottement qui existe a des raisons objectives qui rendront très difficile sa disparition complète. Ces raisons sont connues: une certaine inertie propre à des organisations multilingues, où la différence de formation pose de difficiles problèmes d'amalgame; la substance des pouvoirs de la Commission qui sont d'impulsion plus que de décision ou de gestion; la nature de l'institution, car le caractère de la responsabilité, collégiale jusque dans les plus petites matières, étend à l'excès la compétence directe de la Commission, qui malgré sa qualité dispose d'une faculté d'orientation et de direction limitée,

qu'elle consacre aux grandes affaires; enfin, de ce qu'on pourrait appeler la rotation des problèmes, une mobilisation fractionnée de l'administration s'opérant de période en période, sans que souvent des tâches de gestion viennent ensuite relayer celles de conception et de négociation.»

AHUE, FMM 3, [Fr.-X. Ortoli],  
*Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, première partie, [1961], p. 3.

autrichienne. Le service, comme son homologue de la traduction où l'on dénombre huit Britanniques et un apatride, a recours aux services de ressortissants de pays non membres.

Le développement du service d'interprétation est quantitativement et qualitativement important. D'une part, les besoins augmentent. D'autre part, Renée Van Hoof s'affirme au fil du temps en tant que responsable du service. Malgré ses évidentes qualités, elle plafonne dans l'organigramme. Décidément, être femme dans les années 60 n'est pas une sinécure car ce n'est pas le fait qu'on épouse beaucoup de femmes interprètes qui modifie quoi que ce soit. Au contraire.

### Apporter des améliorations

Que de nombreux acteurs de la naissance et du développement de la Commission CEE aient souhaité faire de ce dernier un processus efficace, rationnel et de qualité paraît évident. La volonté de Hallstein comme celle de Noël ne suffisent pas. Il faut que d'autres s'y attellent aussi, contribuant par là à créer une identité institutionnelle forte. C'est ce qu'illustre la décision prise par la Commission, à la fin de 1960, de lancer dans ses services une enquête de description des tâches en recourant aux services d'une firme privée.

Le moment paraît opportun. L'essentiel du recrutement est réalisé. Les résultats auront plus de poids. Ils sont examinés par un comité de rationalisation comprenant Bobba, VerLoren van Themaat et Ortoli auxquels se joignent les fonctionnaires de la division «Organisation» de la DG IX. Le *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, dit «rapport Ortoli», issu de ces travaux, débouche sur des constats généraux et particuliers. Seuls les premiers retiennent ici l'attention.

Tous les succès engrangés par la Commission le sont dans les «quelques opérations d'ensemble qui ont donné une impulsion au marché commun [...] et dans la gestion des tâches enfermées dans un calendrier et appuyées sur des dispositions impératives du traité». Ces succès touchent à des problèmes qui ont les mêmes caractéristiques: «Importance, urgence, clarté des objectifs, certitude d'un débouché sur une décision, orientations précises et contrôle par la Commission». Dans ce sens, le travail de la Commission donne l'impression, qui est fondée, «de rapidité et de cohérence dans l'action» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, partie A, [1961], p. 2.

En revanche, là où il n'existe pas de mots d'ordre positifs, «on éprouve un sentiment sinon général, du moins fréquent, de "flottement"». Ces services sont entrés dans «la routine internationale, s'organisant autour d'études, fonctionnant comme le secrétariat d'une réunion des six États». Les conséquences sont déplorables: découragements locaux, inutilité des travaux accomplis, lenteur, indifférence. Cela affecte «les fonctionnaires qui sont entrés dans l'administration communautaire pour construire, et avec l'illusion de construire vite»<sup>(1)</sup>. Les mesures préconisées afin de remédier à cet état de choses sont au nombre de trois: «Élimination du personnel dont la qualité est insuffisante, redistribution de certaines compétences, réorientation de l'activité».

Le rapport sert. Des réformes sont entreprises et menées à bien. Mais alors que la Commission CEE paraît trouver ses marques, le Conseil décide, l'adhésion britannique étant écartée, d'entamer les travaux préparatoires à la fusion le 24 septembre 1963.

## De la fusion à l'élargissement

Noël travaille sur le dossier dès le mois d'octobre 1963. En juillet de l'année suivante, il est chargé, «à titre strictement personnel», de mener une étude préparatoire en vue de la réorganisation des services en compagnie de Wellenstein, secrétaire général de la Haute Autorité, et de Guazzugli Marini, secrétaire exécutif de la Commission CEEA. Bien que portant la date du 1<sup>er</sup> juillet 1967, le travail reflète une longue maturation de la réflexion au sujet d'une décision majeure.

L'analyse détaillée de ce rapport de cent cinquante pages est impossible. Mais on ne peut pas faire l'économie de l'examen de certains points, attendu qu'ils concernent des orientations importantes pour la suite des événements.

Le nombre de directions générales double, les services communs disparaissent en tant que tels

et sont intégrés à la nouvelle institution. Le service de presse et d'information devient la DG X, l'Office statistique et le service juridique sont maintenus en tant que services uniques. Le porte-parole et son adjoint sont entourés d'un groupe désormais plus conséquent.

Quatre services de l'Euratom et un de la CECA ne sont pas affectés directement par la fusion. L'Agence d'approvisionnement d'Euratom, juridiquement et financièrement autonome, poursuit son existence. Le contrôle de sécurité, qui veille au bon usage des matériaux nucléaires, et le bureau de sécurité, chargé d'éviter la divulgation de connaissances susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres, dépendent directement, le premier de la Commission, le second du président. Ce qui ne manque pas, en ces temps où les Européens se passionnent pour les exploits de l'agent 007, de faire sourire certains.

La direction générale de la diffusion des connaissances de l'Euratom devient la DG XIII et la direction générale du crédit et de l'investissement de la CECA la DG XVIII. Toutes deux restent implantées à Luxembourg.

Pour le reste, si les anciennes DG VI («Agriculture») et VIII («Développement de l'outre-mer») ne sont guère affectées par la fusion, les autres directions générales ne connaissent que des changements limités, à l'exception notable des directions générales économiques et financières, c'est-à-dire les DG II, III et IV<sup>(2)</sup>.

De nouvelles directions générales naissent pour l'essentiel sur la base du regroupement de compétences ou afin de donner un coup de fouet à des orientations en plein développement comme dans le cas de la direction générale de la politique régionale (DG XVI).

<sup>(1)</sup> AHUE, FMM3, op. cit., p. 4.

<sup>(2)</sup> *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs des Commissions de la CEE et d'Euratom sur l'organisation des services de la Commission des Communautés européennes*, SEC(67) 3001, 1<sup>er</sup> juillet 1967, p. 11.





Aladin représente le personnage du «fonctionnaire type» dans le *Courrier du personnel* de la Commission, figurant ce que le dessin exprime parfois mieux que le texte. Le caricaturiste ironise sur la rationalisation du personnel à la suite de la fusion.

Si, en 1958, il s'agissait d'engager du personnel, en 1967, il faut désengager: 1 sur 4 doit-il disparaître? Parmi les «tranquillisants» prescrits afin de résoudre la crise figurent les articles 41 et 50 du statut du personnel qui permettent, sous certaines conditions, à un fonctionnaire de quitter la Commission lors d'une restructuration avec une indemnité.

Un secteur de l'Euratom extrêmement lourd du point de vue du nombre de fonctionnaires et d'agents locaux est la direction générale des recherches et enseignements auquel il convient d'ajouter celui des personnels des quatre établissements de recherche. Au total, 2 500 fonctionnaires et 600 agents locaux. La création de la DG XV ne résout pas le problème de cette véritable armée eu égard au nombre total de fonctionnaires. Elle n'empêche donc pas que le problème marque, notamment du fait de la répétition des mouvements sociaux, surtout à Ispra, en Italie, les années ultérieures, et symbolise aussi, bien plus que pour la CECA semble-t-il, que la fusion ait le plus souvent été vécue d'une manière traumatisante par les fonctionnaires provenant de la Commission CEEA.

Au-delà des modifications de l'organigramme, la fusion favorise non seulement la réflexion mais aussi l'adoption de mesures destinées à perfectionner les procédures de préparation des projets soumis au collège. Et ce d'autant plus que la composition de celui-ci passant à quatorze membres, les délibérations seront «nécessairement longues» (1). Dans ces conditions, la procédure écrite s'applique pour le règlement des problèmes courants ou mineurs, la réunion des chefs de cabinet du mardi matin étant institutionnalisée, sous la présidence du secrétaire général, pour les questions d'importance moyenne. Dans

(1) *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs...*, op. cit.

le même temps, la composition des cabinets devient plus large. Leurs membres doivent être issus des directions générales mais des dérogations sont possibles.

Noël entend bien renforcer le rôle du secrétariat général afin d'aider au «règlement des divergences entre services». Pour ce faire, des mesures organiques doivent être prises: création de comités permanents interservices, sous la présidence du service chef de file, le secrétariat étant assuré par le secrétariat général. Création, aussi, de «véritables comités de direction, internes à la Commission, pour gérer les activités intéressant plusieurs départements»<sup>(1)</sup>. D'autres exemples encore, notamment celui concernant la proposition de rattacher le service de presse et d'information et/ou celui du porte-parole au secrétariat général, illustrent bien que Noël voit dans la fusion une grande occasion de réformes. L'impression qui prévaut est que Noël, tout en encourageant le travail en staff, souhaite asseoir la permanence et la pérennité du secrétariat général. Celui-ci demeure alors que les Commissions passent. Mais comme le souligne Edmund Wellenstein, «je n'ai jamais vu fonctionner de "comité permanent interservices", ni de "véritable comité de direction pour gérer les activités intéressant plusieurs départements"»<sup>(2)</sup>.

En dehors de ces considérations, la fusion présente des exigences de nature strictement administrative ainsi que des éléments psychologiques. Le défi, en effet, est de taille. Le 13 juillet 1967, Jean Rey adresse un message aux fonctionnaires. «Nous ne devons pas», dit-il, «coudre ensemble ou simplement maintenir même séparées trois administrations [...]. Nous devons au contraire les fusionner, mettre ensemble les services qui doivent travailler ensemble, laisser distincts les services qui doivent être distincts [...] mais il est clair que nous devons repenser notre administration pour que ce soit une administration unique»<sup>(3)</sup>.

Toutefois, cette déclaration programmatique ne suffit pas à rassurer. Les transferts de fonctionnaires de Luxembourg à Bruxelles et vice versa, les problèmes individuels qui se posent du fait des différences existant entre les classements de fonctionnaires relevant chacun d'un exécutif, sont en effet prévus pour occuper le deuxième semestre de 1967 et toute l'année suivante<sup>(4)</sup>. La Commission risque bel et bien de ne pas pouvoir beaucoup travailler à autre chose qu'à la fusion que l'on qualifie d'absorption au sein des deux autres exécutifs<sup>(5)</sup>.

Le calendrier proposé par les trois secrétaires, général et exécutifs, est assez bien respecté. Mais ce qui pose problème est la question de la rationalisation liée à celle de la révision du statut. Le chassé-croisé avec le comité du personnel, à l'interne; avec le Coreper, à l'externe, tandis que la commission de l'administration et des budgets du Parlement européen adopte une position attentiste, dure de longs mois. Si le statut est adopté en février 1968, dans l'attente d'une révision programmée pour la fin de la même année, les organigrammes et la rationalisation des services sont au cœur de quelques séances difficiles du collège. En effet, le Conseil campe sur ses positions: il faut pratiquer des coupes claires dans les effectifs. Par esprit de rationalisation sans aucun doute mais aussi, comme l'illustrent quelques cas exposés dans les chapitres consacrés aux politiques, parce que la France surtout entend bien mettre la Commission au pas.

L'adoption du tableau des effectifs le 23 janvier 1968 par le collège n'a pas été sans mal. Les importantes réductions de postes doivent être obtenues par vacances progressives. Autrement dit, les partants ne seront pas remplacés. Mais cela ne suffit pas et le recours aux licenciements est inévitable. Von der Groeben, rejoint ou non par Hellwig ou Sassen, est remonté contre ses collègues, voire le président. Non seulement les problèmes ne viennent en commission que très tard, ce qui ne permet qu'une discussion dans l'urgence et,

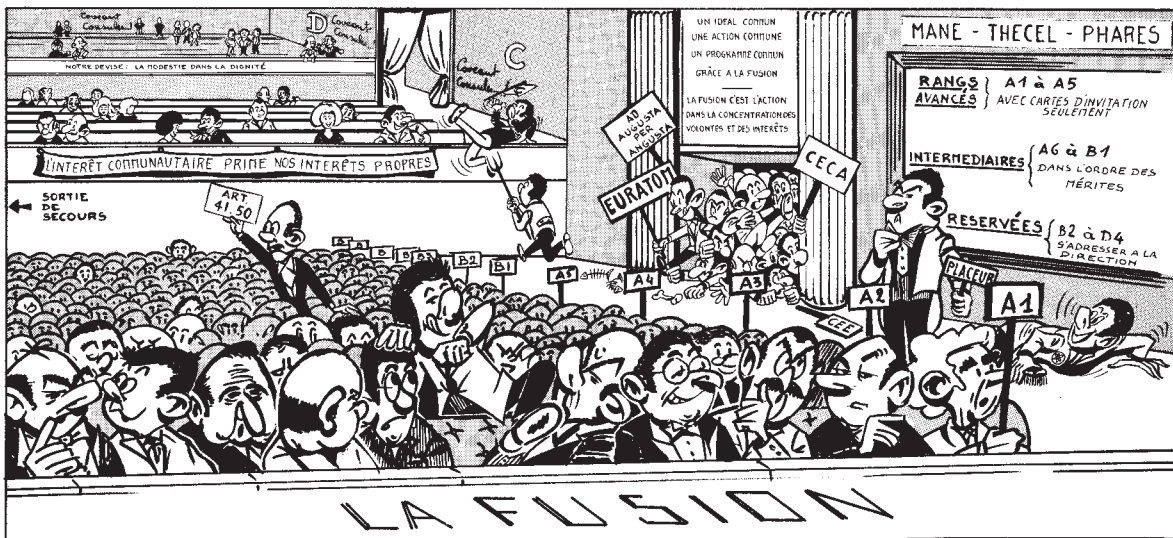
<sup>(1)</sup> *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs...*, op. cit., p. 12.

<sup>(2)</sup> Témoignage écrit d'Edmund P. Wellenstein, 16 janvier 2006.

<sup>(3)</sup> AULB, 126PP, dossier VI.36.

<sup>(4)</sup> *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs...*, op. cit., p. 14.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.



L'administration est composée de quatre catégories (A à D) recouvrant ensemble vingt-deux grades. Avec la fusion, cette catégorisation se fait plus sentir, surtout pour le personnel ex-Euratom, peu habitué à cette hiérarchie.

Le caricaturiste, fonctionnaire de la Commission, attribue comme devise au personnel D: «La modestie dans la dignité» et au personnel C: «L'intérêt communautaire prime nos intérêts propres». Quant aux catégories A et B, elles sont aux premiers rangs. On peut accéder aux «rangs avancés» A1 à A5 «avec cartes d'invitation seulement», aux «intermédiaires» A6 à B1 «dans l'ordre des mérites».

surtout, tempête-t-il, la procédure adoptée n'est pas la bonne. Plutôt que de se retrouver devant le Conseil en position de faiblesse du fait d'un argumentaire assez pauvre, il eût mieux valu déterminer au préalable les tâches à accomplir et leur importance respective, puis les besoins en effectifs correspondants, et discuter ensuite avec le Conseil sur cette base solide.

La suite des événements donne raison à von der Groeben, malgré la position très ferme adoptée par Levi Sandri au Coreper et les démarches pressantes des commissaires auprès des gouvernements de leurs pays respectifs afin de souligner l'impossibilité de procéder à de nouvelles réductions. Rien n'y fait. S'il leur arrive de rêver, certains commissaires assimilent sans doute le Coreper au Moloch. Quelques sacrifices encore et, cette fois, les comptes sont bons. En définitive, la Commission confirme qu'il ne sera procédé à aucun licenciement de fonctionnaire de grade inférieur à A3 mais laisse la porte ouverte à tous ceux qui souhaitent une cessation définitive de leurs fonctions à la condition que celle-ci ne porte pas préjudice

au fonctionnement du service. Le nombre des départs volontaires s'élève à 254 personnes, 488 changeant par ailleurs de lieu d'affectation.

Complétant le dispositif, la Commission procède officiellement, en mars 1968, aux nominations des directeurs généraux tandis que Noël prend ses fonctions de secrétaire général. Les autres nominations suivent jusqu'au mois de juin. Dans ce contexte, deux règles strictes doivent être respectées: maintien le plus longtemps possible des fonctionnaires dans leur service d'origine et mutation sans promotion. Enfin, bien que cette question ne soit pas directement liée à celle de la rationalisation, il faut noter que le Coreper se montre parcimonieux en ce qui concerne l'augmentation du montant des rémunérations. Celle qui est finalement consentie est modeste et n'a aucun effet rétroactif. Mais c'est en termes diplomatiques que la Commission exprime son opinion selon laquelle «cette décision ne va apporter qu'une satisfaction limitée au personnel» (1)...

(1) PV 18, Commission CE, 20 mai 1968, 1, XIV, p. 17.

Cette période de turbulences est encore marquée par les tensions entre la Commission et les Comités du personnel des trois exécutifs qui démissionnent le 15 février 1968. Cette petite crise s'achève dès le mois d'avril par l'adoption d'un règlement du nouveau comité du personnel et l'élection de ses membres.

Enfin, Levi Sandri, arguant de l'importance du travail qui l'attend dans le domaine social, demande à être déchargé de la responsabilité du personnel et de l'administration en juillet 1968. L'excuse paraît cousue de fil blanc. Le commissaire en a assez. En définitive, la poire est coupée en deux. L'Italien conserve le personnel tandis qu'Albert Coppé prend l'administration.

Décidément, comme le déclare Raymond Barre, l'année 1968 peut être considérée comme «terrible» <sup>(1)</sup>. Et pas uniquement à cause des événe-

ments du mois de mai. À cet adjectif, il est d'ailleurs possible de préférer celui qu'utilise Marcell von Donat: «Chaotisch» <sup>(2)</sup>.

À partir de 1969, la Commission travaille dans de meilleures conditions. Mais un autre dossier est ouvert: celui de l'élargissement, tandis que le sommet de La Haye aborde résolument une série de questions délicates parmi lesquelles celle des ressources propres.

Dans le même temps, la Commission connaît de nouvelles réformes au niveau de sa structure administrative par le biais de quelques intégrations de services dans une direction générale déjà existante quand ce n'est pas un regroupement de directions générales.

MICHEL DUMOULIN

<sup>(1)</sup> Amouroux, H., *Monsieur Barre*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 98.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Marcell von Donat, *ibidem*.

## Chapitre 12

# Comme des étrangers dans la ville? Les fonctionnaires européens à Bruxelles

La structure et l'organisation du travail d'une administration, ainsi que leur évolution, constituent un aspect d'une réalité qui en compte une autre, tout aussi importante: la manière dont des hommes et des femmes incarnent ce que le public, pendant très longtemps, désigne d'une formule globalisante: le marché commun.

Au début de 1958, nous l'avons vu au chapitre précédent, tout est à faire. Installées provisoirement à Bruxelles, les bureaux occupés étant géographiquement dispersés, les deux Commissions doivent chacune mettre en œuvre un traité différent. Au risque de caricaturer, l'Euratom paraît plus fragile mais plus jeune que la Commission CEE. Plus fragile car la création d'une communauté dans le secteur nucléaire répond en son temps à des considérations éminemment politiques et contradictoires. Voulu par Monnet, poussée par la France, la CEEA paraît, avec le recul du temps, avoir été condamnée dès sa naissance à renoncer aux «faramineuses potentialités» du traité qui l'avait créée <sup>(1)</sup>. À l'époque, ces perspectives sont mobilisatrices, y compris en termes d'opinion publique. L'avenir appartient à l'atome. Les

mines de charbon ne sont-elles pas destinées à fermer et la crise de Suez, en 1956, n'a-t-elle pas démontré la faiblesse de l'Occident sur le plan pétrolier?

L'Euratom entend recruter un personnel de haut niveau: chercheurs dans le domaine nucléaire, spécialistes des approvisionnements de matières fissiles, du contrôle de sécurité, de la protection sanitaire. Une partie des personnes entrées au service de la CEEA est issue de l'industrie nucléaire naissante et des institutions nationales spécialisées telles que le Commissariat à l'énergie atomique en France, le Centre d'études nucléaires en Belgique. D'autres, sortis récemment de l'université, sont ingénieurs. Leur formation, même si elle n'est pas en prise directe avec la physique nucléaire, est scientifique. Ils font l'affaire et sont prêts à se lancer dans l'aventure <sup>(2)</sup>. Le profil du personnel de l'Euratom est-il de ce fait plus jeune, plus dynamique? Certains le pensent <sup>(3)</sup>. La déception qui est rapidement au rendez-vous, déception qu'illustre le chapitre consacré à la recherche <sup>(4)</sup>, est d'autant plus grande que,

<sup>(2)</sup> Entretien avec Manfredo Maciotti, 6 juillet 2005.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Ivo Dubois, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> Voir le chapitre consacré à la recherche p. 507-522.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Ivo Dubois, 22 décembre 2003.

à l'origine, l'espoir placé dans l'avancée de la science et de la technologie en tant que facteurs de progrès de l'humanité est une donnée importante du climat qui règne en Europe à la fin des années 50. Dix ans plus tard, la situation est fortement modifiée. À l'Euratom, la désillusion est profonde au moment de la fusion. Elle explique bien des choses au-delà des difficultés inhérentes à toute restructuration administrative d'envergure.

Ces quelques lignes au sujet de la Commission CEEA pour rappeler qu'une culture spécifique s'y développe en même temps que se cherche celle de la Commission CEE. Une occasion, aussi, de souligner qu'en janvier 1958 il n'existe guère d'autre source d'inspiration — qu'on choisit de suivre ou non — que celle de l'expérience de la Haute Autorité de la CECA, quelque peu jalouse de ne plus être seule à incarner le projet européen.

C'est donc d'une situation plus complexe qu'il n'y paraît à première vue qu'il faut chercher à rendre compte. Bruxelles accueille en effet, et en relativement peu de temps, un nombre considérable de jeunes et de moins jeunes hommes, le nombre de femmes étant particulièrement réduit, venus de six pays que la dernière guerre a précipités dans l'abîme. Ces «Européens» entrent au service d'institutions dont les missions sont différentes. La réalisation de celles-ci est un défi comme l'est tout nouveau chantier. Le degré de réussite dépend certes des qualifications, des motivations, du cœur mis à l'ouvrage à tous les niveaux de la hiérarchie. Il relève aussi de l'organisation générale du travail et de son environnement, sans parler du quotidien de l'existence. Un fonctionnaire qui ne soit pas belge trouve-t-il aisément ses marques dans un milieu de vie, Bruxelles, et de travail, une institution où tout doit être construit, qui l'obligent à rompre avec ses racines personnelles et professionnelles?

Bruxelles, en 1958, est un vaste chantier. Ce n'est ni la première ni la dernière fois. D'imposants travaux s'achèvent dans la perspective de l'Exposition

internationale et universelle qui s'ouvre sur le plateau du Heysel en avril. La CECA y dispose d'ailleurs d'un pavillon. Les nouveaux fonctionnaires européens font pour la plupart partie des quarante-deux millions de visiteurs que l'Exposition universelle accueille durant les six mois de son éphémère existence. L'impression que dégage la capitale de la Belgique est trompeuse. En temps ordinaire, le rythme y est moins pressé, plus bonhomme. Certains disent plus ennuyeux. C'est que la Belgique et le Bruxelles d'alors connaissent l'apogée de la reconstruction d'après-guerre. Les *Golden Sixties* se profilent à l'horizon. Le nombre de chômeurs est négligeable, les services publics sont en plein essor, la généreuse sécurité sociale assure une protection de qualité à la population. Les valeurs sont bourgeoises, les grands piliers de la société sont catholique, libéral et socialiste. Cette «pilarisation» opère depuis l'école. L'Église, le Congo, le roi, la Société générale de Belgique et quelques autres institutions encore constituent «une structure obstinément traditionnelle, de style «vieille Europe»»<sup>(1)</sup>. Une sorte de «vieux château et son agencement d'un autre âge»<sup>(2)</sup> à l'image de Val-Duchesse où de jeunes fonctionnaires débutant leur carrière au Comité économique et social avant de passer à la Commission des Communautés européennes (après 1967) évoluent dans des conditions de travail qui les font sans doute rire aujourd'hui mais relèvent, à l'époque, d'une plongée dans un univers d'un autre âge<sup>(3)</sup>.

Les hommes et les femmes qui arrivent progressivement à Bruxelles à partir du début de 1958, y compris quelques traducteurs venus de Suisse, ont une histoire. Autrement dit, ils suscitent une longue série de questions qui, le plus souvent, reçoivent des réponses différentes d'un interlocuteur à l'autre.

Qui sont ces fonctionnaires? D'où viennent-ils? Pourquoi viennent-ils? Combien sont-ils? Comment

(1) Fox, R. C., *Le Château des Belges. Un peuple se retrouve*, Duculot, Bruxelles, 1997, p. 27.

(2) Ibidem.

(3) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke et Lydia Vanhaeverbeke, 25 février 2004.



Inaugurée le 17 avril 1958, l'«Expo 58» accueille 42 millions de visiteurs jusqu'au 19 octobre de la même année. Bilan des nations pour un monde plus humain, l'Exposition, comme le déclare Baudouin I<sup>er</sup> dans son discours inaugural, doit «susciter une ambiance de collaboration et de paix» car «la technique ne suffit pas à créer une civilisation. Pour qu'elle soit un élément de progrès, elle exige un développement parallèle de nos conceptions morales, de notre volonté de réaliser ensemble un effort constructif».

Un message que cherche aussi à illustrer le pavillon de la CECA.  
(Affiche de Bernard Villemot pour l'Exposition universelle de Bruxelles, 1958)

ont-ils été recrutés? Qu'en est-il de leur motivation initiale et du déroulement de leur carrière? Comment vivent-ils les rapports de travail mais aussi de détente entre les différentes nationalités? Comment s'organisent-ils pour défendre leurs droits? Comment réagissent-ils aux différentes crises qui se développent dans les années 60? Telles sont donc quelques-unes des questions auxquelles les réponses apportées ne permettent que d'esquisser un tableau d'ensemble impressionniste.

### Aller à Bruxelles: un choix difficile!

Les premiers hauts fonctionnaires ou membres des cabinets des commissaires proviennent majoritairement des administrations publiques nationales, ou sont empruntés définitivement aux institutions européennes existantes comme la Haute Autorité ou la Cour de justice de la CECA. «Presque tous les autres avaient été fonctionnaires quand ils sont arrivés comme chefs de cabinet. J'étais sans doute le seul ou presque à ne pas l'être», précise Fernand Braun <sup>(1)</sup>. «Où est-il, cet ancien correspondant à Strasbourg du *Monde*», demande Marjolin qui recherche un porte-parole. «Il est chez Rabier à la Haute Autorité», lui sera-t-il répondu et il faudra attendre de longues semaines avant de pouvoir le débaucher de Luxembourg <sup>(2)</sup>. D'autres fonctionnaires de la CECA sentent le vent tourner et se pressent au portillon des nouveaux exécutifs communautaires.

Chaque commissaire établit, en relation avec le ministère des affaires étrangères et/ou le ministère des affaires économiques de son pays d'origine, une liste de candidats nationaux potentiels pour les postes à responsabilité de l'administration naissante et fait circuler des appels à candidatures pour les fonctions subalternes. L'information circule en premier lieu au sein des services publics des États membres et cela influence fortement le recrutement initial des nouvelles Commissions. Le recrutement de hauts fonctionnaires issus du

secteur de l'entreprise ou du monde syndical se révèle beaucoup plus marginal comparé à celui de la Haute Autorité de la CECA, en 1952.

Il faut se resituer dans le contexte. Les organisations internationales sont peu nombreuses. Diplomates et mineurs exceptés, il est rare qu'on s'expatrie pour des raisons professionnelles, surtout qu'il n'y a pas de pénurie d'emploi, hormis dans le sud de l'Italie. Aller chercher fortune à Bruxelles ne relève donc pas d'une obligation économique. En outre, la perspective d'un déracinement n'est guère souriante pour ceux qui viennent des régions les plus éloignées. Pourquoi faut-il «s'expatrier dans un pays lointain, froid, sombre, humide, pluvieux, où on ne sait pas cuire les spaghettis, où les tomates se vendent à la pièce comme si c'étaient des œufs de Fabergé, où il n'y a pas d'ail, où il n'y a pas d'artichauts» <sup>(3)</sup>, se demandent de nombreux fonctionnaires italiens. «Il fallait vraiment y croire [...], avoir envie de connaître d'autres personnes, d'entrer dans une tour de Babel où l'on ne parle pas nécessairement votre langue maternelle, où vous allez vous heurter à des nationalités, à des modes de vie, à des mentalités différents, etc.» <sup>(4)</sup>.

Qu'ils travaillent dans un ministère national ou une banque, leurs collègues, voire leur famille, ne comprennent pas facilement le choix qu'ils font. L'Europe, c'est l'aventure, ce n'est pas quelque chose de sérieux comme la banque, le barreau, le Conseil d'État, l'inspection des finances, etc. L'Europe, c'est un *Voyage dans la Lune* pour reprendre le titre d'un ouvrage offert à un futur agent de la Commission par ses anciens collègues <sup>(5)</sup>. L'Europe, c'est une terre d'exil, loin des contacts politiques et administratifs nécessaires pour une carrière nationale. À Bruxelles, il y avait certes une structure. Mais elle était encore embryonnaire. Elle ne garantissait pas un emploi stable comme dans l'administration allemande», précise un haut fonctionnaire d'origine allemande <sup>(6)</sup>. D'ailleurs

<sup>(1)</sup> Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Paul Collowald, 2 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Marcello Burattini, 18 février 2004.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Yves Desbois, 3 décembre 2003.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Axel Herbst, 25 mai 2004.



qui, parmi ceux qui sont recrutés, peut affirmer vouloir faire une carrière européenne? Le navire est lancé. Certains resteront à bord, d'autres le quitteront. Il s'agit bien d'une période de gestation. En règle générale, ceux qui arrivent viennent à Bruxelles avec l'intention de faire du bon travail. Qu'ils soient ou non acquis à la cause européenne, car ceux qui n'y sont pas particulièrement sensibilisés démontrent généralement être ouverts aux autres cultures et ont en commun le souvenir de la Seconde Guerre mondiale.

### «Plus jamais ça!»

L'empreinte de la Seconde Guerre mondiale est encore bien présente. Elle marque cette génération qui «a fait la guerre dans le pantalon de son père, la guerre de 1914-1918, et l'autre guerre [...] à une place d'orchestre»<sup>(1)</sup>. Militaires, prisonniers, résistants ont laissé une part d'eux-mêmes dans la guerre. Une conviction est ancrée au plus profond d'eux-mêmes: «Plus jamais ça!» Très rapidement, le plus souvent avant, parfois après être entrés en fonction à Bruxelles, ils ont conscience de participer à un chantier susceptible de mettre la guerre hors la loi. Les motivations européennes des collègues allemands ayant porté l'uniforme entre 1939 et 1945 «trouvaient aussi leurs racines dans leur propre passé», dit un témoin qui poursuit: «On ne devient pas militant européen sans lien, sans rappel de boomerang par réaction à cette époque antérieure»<sup>(2)</sup>. Cela était aussi vrai pour les plus jeunes, comme nous le confirme un ancien fonctionnaire d'origine allemande: «Alors nous sommes sortis de cette expérience, imprégnés par la guerre, sans être obligés de nous excuser à chaque pas. À 17 ans, nous étions “morale-ment intègres” malgré cette expérience»<sup>(3)</sup>. En vérité, ce sont des convertis d'autant plus forts qu'ils font le choix de l'Europe. Il s'agit en quelque sorte d'un effet d'entraînement. En développant le projet d'une Communauté du charbon et de l'acier, Monnet et Schuman avaient mis en

### Aller à Bruxelles à «tout prix»

*«Un jour, j'ai été arrêté à la frontière française par un douanier, qui a ouvert mon coffre et qui a vu une vieille pompe de bateau. Il me dit: “Eh bien, venez au poste.” Il y avait un officier de service très aimable: “Monsieur, excusez-moi. Vous comprenez, j'aimerais bien un poste dans le marché commun. Vous avez dit à mon douanier que vous en faisiez partie. Alors comme je cherche un poste, j'ai demandé à tous mes douaniers d'arrêter ce type de gens, pensant qu'ils pourront m'aider!”»*

Anecdote rapportée par Georges Rencki dans sa note du 15 janvier 2006.

branle un processus où les anciens belligérants, qu'ils soient «gagnants» ou «perdants», étaient mis sur un pied d'égalité. Un geste audacieux dont il est aujourd'hui malaisé de mesurer l'ambition et la profonde signification. Et ce d'autant plus qu'il ne s'agissait pas d'un geste protocolaire, mais d'un principe fondamental sur lequel repose l'architecture communautaire et, en définitive, la vie quotidienne des fonctionnaires à Bruxelles.

Cela étant, la guerre est présente. Mais en arrière-plan. On n'en parle pas ou alors très rarement. Georges Berthoin se souvient cependant d'avoir discuté de cette question — et il est important de s'en souvenir aujourd'hui — est-ce qu'on pardonne, est-ce qu'on oublie? J'étais de ceux — et on est facilement d'accord — qui disaient qu'on ne peut pas oublier. On ne peut pas pardonner [...]. La plupart des Français ou des Hollandais qui étaient là, c'étaient des gens qui avaient été personnellement victimes de l'occupation allemande [...]. On a dit: “On ne peut pas pardonner, on ne peut pas oublier. Mais la chance que nous avons — et on était tous jeunes —, c'est qu'on peut ensemble construire l'avenir”<sup>(4)</sup>. D'autres vont dans le même sens<sup>(5)</sup>. C'est pour eux l'essentiel.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Claude Brus, 5 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Frans De Koster, 14 novembre 2004.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Norbert Kohlhase, 26 mai 2004.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2004.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Paul-Henri Buchet, 20 janvier 2004.

Entre rumeur, calomnie ou vérité cachée, quelques cas, rares il faut le souligner, de fonctionnaires européens au passé «trouble» sont parfois évoqués. Mansholt révoqua sur-le-champ, paraît-il, à titre d'exemple, un agent qui avait contribué au rationnement des Bruxellois durant la guerre. Quelques témoins — peu nombreux — s'étonnent aussi du profil de certains hauts fonctionnaires italiens qui avaient été, avant la guerre, diplomates à Berlin.

### Une motivation plurielle

«Je dois vous dire», nous informe Michel Albert, «que pour le jeune homme que j'étais, la qualité de l'espérance que portait l'idée européenne était quelque chose d'extrêmement porteur par rapport aux misères de mon enfance, par rapport à la défaite, par rapport au souvenir de la guerre, etc.»<sup>(1)</sup>.

La perspective de pouvoir «faire quelque chose» pour l'Europe en devenir dans un milieu riche aux sens culturel et professionnel couplé à des conditions matérielles très appréciables (salaire confortable, large possibilité de logement, etc.) participent au choix de ce qui n'est pas encore une carrière — mais un simple emploi plus ou moins important en fonction du grade de la personne.

Quelques fonctionnaires — peu nombreux mais très actifs — étaient préalablement à leur entrée en fonction engagés dans des mouvements favorables à l'unité européenne, qu'il s'agisse du Mouvement européen, d'Europa-Union ou des campagnes européennes de la jeunesse.

Ils s'investissent avec passion dans la carrière européenne et, pour certains, continueront, en parallèle, leurs activités militantes. Une section européenne de l'Union européenne des fédéralistes voit ainsi le jour à Bruxelles: «C'était, à mon époque, environ trente fonctionnaires qui acceptèrent d'intégrer des conceptions qui venaient du travail de l'Europa-Union, comme propositions et

incitations, dans le travail de la Communauté et vice versa»<sup>(2)</sup>.

Pour d'autres, «l'enthousiasme pour l'Europe n'est pas venu au départ, mais il s'est manifesté au fil des années. Disons qu'à la fin des années 60, j'ai été parfaitement européen, enthousiaste et convaincu de la nécessité, de l'opportunité, et même des instruments de pure procédure offerts par le traité... Disons que cet enthousiasme pour l'Europe s'est créé sur place, sur le tas. Et il est toujours là! Je suis, encore aujourd'hui, convaincu que le système qui a été mis en place est un bon système, malgré les difficultés du secteur dont je m'occupais particulièrement»<sup>(3)</sup>.

«Je l'ai fait», nous précise encore Jean Durieux, «parce que je gagnais beaucoup mieux ma vie qu'en Belgique, que j'avais trois enfants, que je devais bâtir une maison, que mon job était formidable, que je rencontrais des types extraordinaires, comme je n'en avais jamais rencontré dans l'administration belge. Mes collègues ont vraiment une qualité que vous n'avez pas en moyenne dans l'administration belge. [...] C'est formidable d'enrichissement. La cohabitation multiculturelle est très grande. Très vite, j'étais conscient de ça»<sup>(4)</sup>.

S'en tenir à ces motivations est toutefois un peu court. En effet, l'éventail de situations offre bien d'autres cas de figure.

À 39 ans, Berndt von Staden ne connaît rien à l'intégration européenne. Il travaille à l'Auswärtiges Amt dans le secteur des relations Est-Ouest et plus particulièrement au bureau soviétique. Les deux domaines sont fortement compartimentés. Pour des raisons de santé, ce diplomate, qui a commencé sa carrière à l'ambassade de la République fédérale allemande à Bruxelles, demande à y retourner. Faute d'obtenir satisfaction, il aurait quitté le service<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Rudolf Dumont du Voitel, 1<sup>er</sup> décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, 19 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jean Durieux, 3 mars 2004.

<sup>(4)</sup> Staden, B. (von), *Ende und Anfang. Erinnerungen 1939-1963*, Ipa, Vaihingen/Enz, 2001, p. 176.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Michel Albert, 18 décembre 2003.

Le directeur de von Staden, chef de division à Bruxelles, est Jean-François Deniau. Il a 30 ans. Ayant suivi les négociations de Val-Duchesse, collaborateur au cabinet de plusieurs ministres parmi lesquels le président du Conseil, Maurice Bourgès-Maunoury, de juin à novembre 1957, il choisit, l'année suivante, de répondre à l'appel de Marjolin plutôt que d'entrer dans le cabinet de Pinay, ministre des finances du général de Gaulle. «À Paris, j'étais grillé!», écrit-il (1).

Que personne ne comprenne les choix de ses collègues ou amis est habituel. Le Luxembourgeois Henri Étienne rapporte qu'il fut «pratiquement recruté dans la rue». Et d'expliquer: «Un ami, qui était directeur à Bruxelles, m'a dit: "Est-ce que tu ne veux pas venir?" — "Oui, je suis d'accord." J'étais libre, célibataire. Et tout le monde a dit: "Tu es complètement fou d'entrer là-dedans." Parce que, à l'époque, la seule chose qui était considérée comme sérieuse, c'était l'Euratom. Le marché commun, c'était un amas de papier que personne n'avait jamais lu. Je n'avais d'ailleurs jamais lu le traité» (2).

Tel autre jeune Belge n'a pas 30 ans quand il est recruté en décembre 1958 par Émile Noël. Docteur en droit, licencié en sciences politiques, il a été secrétaire politique, c'est-à-dire secrétaire particulier, du ministre belge du commerce extérieur, Hendrik Fayat, jusqu'au mois de mai 1958. À la suite du changement de gouvernement, il se trouve sans autre perspective que celle offerte par le barreau. Les contacts noués durant l'exercice de ses fonctions auprès du ministre lui permettent cependant de faire savoir à l'entourage de Jean Rey qu'il est candidat à un emploi à la Commission CEE (3).

Cet Italien est un jeune ingénieur chimiste. Il travaille à Rome au bureau des brevets. Sa sœur a épousé un fonctionnaire italien de la Haute

Autorité. Leur rendant visite, il est tenu au courant des possibilités qui s'offrent à Bruxelles. Et il tente l'aventure (4).

Un autre jeune homme encore. Il est allemand, juriste. Son doctorat porte sur une question de propriété industrielle. Avocat et assistant à mi-temps du professeur Ullmer à Munich, il est encouragé par ce dernier à répondre à l'offre de Bruxelles qui cherche un juriste dans le cadre du rapprochement des législations. La cascade de contacts a bien fonctionné. Hallstein téléphone au secrétaire d'État à la justice, à Bonn, qui téléphone à Ullmer qui déclare que son poulain fera l'affaire. Or celui-ci, n'ayant que peu de goût pour le métier d'avocat et voulant quitter la capitale bavaroise, se dit que c'est maintenant ou jamais (5).

Ce cas est exemplaire du rôle joué dès l'origine par la filière universitaire. Immédiatement et plus tard. Le Collège d'Europe, l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, le Centre européen universitaire de Nancy et d'autres institutions se spécialisent dans la formation aux affaires européennes de jeunes gens de qualité. Dans d'autres universités, de jeunes diplômés sont, eux aussi, encouragés par des enseignants sensibilisés à l'importance des enjeux.

Riche pépinière de talents qui sont recrutés par les institutions communautaires, l'université est aussi et naturellement un réservoir de jeunes stagiaires potentiels. Certains ne restent pas dans l'institution au-delà de la période de stage qui est un véritable bain d'Europe. D'autres, en revanche, sont engagés sur la base de contrats temporaires renouvelés jusqu'à la régularisation d'une situation jusque-là précaire. C'est que certains supérieurs hiérarchiques, dont les directeurs généraux, détectent les talents et font jouer leur influence en faveur d'un recrutement.

Mais il n'y a pas que des universitaires et des hommes qui entrent dans la fonction publique

(1) Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 2. Croire et oser*, Plon, Paris, 1997, p. 183.

(2) Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

(3) UCL, GEHEC, entretien avec Frans De Koster par Christine Machiels, 12 décembre 2001.

(4) Entretien avec Manfredo Maciotti, ibidem.

(5) Entretien avec Franz Froschmaier, 19 janvier 2004.

### «Le stagiaire fait partie de la famille»

Membre de la Commission de 1989 à 1999, Karel Van Miert fait ses premiers pas dans l'institution en 1967 en tant que stagiaire. Étudiant au Centre européen universitaire de Nancy, il rencontre Émile Noël qui y donne cours. Ce dernier lui propose un stage de six mois au secrétariat général. Karel Van Miert en garde le souvenir d'une expérience riche qui lui a permis de se familiariser avec les institutions européennes: «J'ai pu assister à des réunions importantes et de natures diverses. J'ai parfois accompagné Émile Noël au Conseil ou au Coreper. J'ai également participé aux réunions hebdomadaires avec les directeurs généraux. C'était vraiment un stage de formation générale. Je n'étais pas le seul à pouvoir participer à toutes ces réunions, quelques autres stagiaires en avaient également la possibilité. À l'époque, on se disait: "Le stagiaire fait partie de la famille"».

Le nombre de stagiaires était de plus ou moins quatre-vingts, «les liens entre nous étaient assez forts». «Tout le monde connaissait tout le monde.» Au-delà de leur apprentissage au sein des services de la Commission, «les stagiaires étaient aussi très actifs pour organiser des réjouissances: descente de la Lesse, visite en Hollande, etc.». Karel Van Miert se souvient: «Le stage ne se passait pas seulement dans les services, c'était aussi autre chose».

Entretien avec Karel Van Miert, 19 août 2005.

J. C.

européenne en gestation. Les femmes recrutées le sont dans des fonctions dites subalternes. Dans plusieurs pays, il ne faut pas l'oublier, la femme est encore loin d'être l'égale de l'homme, sur le plan juridique notamment. Bien qu'atténuée, la règle d'or les concernant reste celle du «triple K» allemand: enfants, cuisine, église pour Kinder, Küche, Kirche... Il reste que, parmi les femmes

entrées au service de la Commission CEE, certaines, qu'elles soient secrétaires ou aient une formation universitaire, se révèlent des rouages essentiels, notamment du fait de leur capacité à imaginer des solutions pratiques là où certains hommes s'en tiennent à la règle.

Les circonstances qui président au choix de Bruxelles sont donc multiples et variées même s'il est permis de chercher à distinguer des stratégies et des profils nationaux.

### À la rencontre des stratégies et des profils nationaux

En ce qui concerne les fonctionnaires européens de nationalité allemande, il est primordial de faire la distinction entre deux générations d'acteurs. La première se compose des hauts fonctionnaires, recrutés initialement sur la base de leur expérience et d'un passé officiellement «vierge» de toute collaboration active avec le parti national-socialiste. Tous ne viennent pas de leur propre initiative. Ils viennent par devoir ou parce qu'ils y sont poussés. À l'époque, une personne qui occupe un poste important dans l'administration fédérale ne désire pas s'exiler à Bruxelles. Cela ne constitue pas un avantage pour la carrière. En outre, l'environnement est parfois considéré, généralement à tort, comme hostile. Faudra-t-il continuellement répondre à l'interrogation, parfois franche, parfois tacite «Qu'avez-vous fait entre 1938 et 1945?». De surcroît, il semble indélicat d'y parler sa langue maternelle. Par conséquent, de nombreux fonctionnaires quittent le bateau communautaire aussitôt qu'ils le peuvent.

Le profil et le rôle joués par la génération suivante sont très différents de ceux de leurs aînés. Disposant d'une formation voire d'une première expérience internationale ou européenne, ils font le choix de Luxembourg ou de Bruxelles. Plus jeunes que leurs prédécesseurs, tout en ayant néanmoins subi les affres de la Seconde Guerre mondiale, ils ont pris conscience de l'importance de la dynamique européenne. En participant à la

5

... à tous ceux qui savent que l'horaire actuel est impossible, mais qui peut-être n'ont pas imaginé ce qu'était réellement la vie d'une femme-fonctionnaire-mère-de-famille devant concilier vie professionnelle et vie privée

Journée type d'une femme-fonctionnaire-mère-de-famille

6h30 : (lever, soins matinaux, préparation du déjeuner enfants : toilette des bébés, surveillance des + grands ; préparation du lunch à emporter à l'école ou de certains éléments du dîner du soir)

7h30 : déjeuner

8h : départ, conduite des enfants à l'école

8h30 : arrivée au bureau, travail intensif

13h30 : (pose du midi : temps libre : trop ou pas assez...)

14h30 : (retravail intensif)

18h30 : (ou  
18h45 : ici débute la 2ème journée de travail de la femme-fonctionnaire.

19h15 : petits achats indispensables

(ensuite rentrée au domicile pour se partager entre : la préparation du dîner, les devoirs et les leçons des enfants à revoir, le bain des plus jeunes à donner ou celui des plus grands à surveiller ainsi que le repas des jeunes enfants à servir et les coucher)

20h00 : dîner de la famille

20h30 : coucher des plus âgés - vaisselle

21h00 : divers menus travaux indispensables au choix : repassage, petite lessive, petits nettoyages, raccommodages, comptes à faire, classement des papiers.

22h30 : la nuit s'ouvre devant elle pour se cultiver, se mettre au courant de la vie politique - se relaxer et... dormir

- tout le restant : samedi et dimanche

PITIE POUR ELLE : NE VOULEZ-VOUS VRAIMENT PAS L'AIDER ?

Si oui... raccourcissez-lui son horaire !

Signé : un-groupe-de-demmes-fonctionnaires-mères-de-famille.

Un débat s'installe dans la rubrique «Les lecteurs écrivent» du *Courrier du personnel* au sujet des horaires de travail et de la journée continue. Un «groupe-de-femmes-fonctionnaires-mères-de-famille» fait aussi entendre sa voix. (*Courrier du personnel*, n° 40, 31 octobre 1968, p. 5)

construction d'une Europe nouvelle, étant considérés comme égaux par leurs collègues, ils s'émancipent d'une génération qui parfois portait le bandeau de la honte sur le front.

Il apparaît aussi que le gouvernement allemand joue un rôle non négligeable dans la sélection, voire la promotion, des fonctionnaires au sein des Commissions européennes. Dès 1958, l'*Auswärtiges Amt* demande au cabinet du président Hallstein la liste du personnel allemand engagé par la Commission. Certains témoignages soulignent l'existence d'une présélection des candidatures à Bonn — l'objectif étant de laisser partir les meilleurs éléments à bon escient — et de prendre en charge leur carrière en liaison avec le cabinet du président. C'est d'autant plus aisé que le président Hallstein a gardé, parmi ses rares attributions, la haute main sur la gestion du personnel.

Les Italiens de Bruxelles se divisent également en deux catégories. La première est constituée des fonctionnaires de niveau A recrutés en Italie. Les témoignages recueillis semblent indiquer que les meilleurs ne se sont pas vraiment présentés au début. Plus encore que les Allemands, les Italiens disposant d'un poste dans un service public en Italie ne désirent pas venir à Bruxelles. Il sera aussi difficile de trouver un haut fonctionnaire qu'un commissaire, voire un président, de cette nationalité. Le recrutement de fonctionnaires plus jeunes et de niveau B se révèle toutefois moins malaisé.

En revanche, les Italiens sont très présents avec les Belges parmi le corps des huissiers et des chauffeurs. Issus de la très nombreuse communauté italienne de Belgique implantée essentiellement en Wallonie, ils parlent le français en plus de leur langue maternelle. Selon un processus, bien connu, les premiers arrivés suscitent des regroupements familiaux au sens large du terme: frères, oncles, cousins montent à leur tour dans le Nord. Et puis il y a la «mamma» et ses talents culinaires. Si Bruxelles connaît, dès avant la Première Guerre mondiale, quelques restaurants italiens de qualité, l'implantation des exécutifs européens a encouragé l'ouverture de ces petites trattorias où

la cuisine est simple et succulente, l'ambiance chaleureuse. Certaines adresses servent bientôt de point de ralliement. Aux fonctionnaires mais aussi aux journalistes. Dans un premier temps, car cette pratique est bientôt interdite, certains huissiers disparaissent mystérieusement à la mi-journée. C'est qu'il faut aider la mamma qui ne peut pas tout faire <sup>(1)</sup>.

L'équilibre des nationalités, comme en attestent des interventions récurrentes en séances des Commissions CEE et Euratom, se révèle souvent défavorable, pour les postes à responsabilité, aux Italiens et aux Luxembourgeois. Cela est dû autant aux qualités moyennes des candidats qu'à la faible influence des commissaires luxembourgeois et italiens au sein de la Commission CEE. Ces derniers prennent plus de temps à s'occuper du recrutement du «petit personnel» afin de satisfaire l'attente des amis restés au pays. Pour les postes supérieurs, ils présentent souvent la candidature de «braves» compatriotes alors que les Français et les Néerlandais proposent des personnes expérimentées. La compétition est inégale.

Les Luxembourgeois, en petit nombre, doivent batailler ferme. Le premier poste de directeur général de nationalité luxembourgeoise n'est pourvu qu'en 1973. Ce «déficit» peut certes être attribué au fait que les ressortissants grand-ducaux ne bénéficient pas de véritables appuis institutionnels au sein de la maison. Ce serait toutefois oublier que le Luxembourg, étant membre des institutions européennes et internationales, ne dispose pas d'un réservoir inépuisable de candidats fonctionnaires de haut niveau. C'est dommage car, en règle générale, étant contraints d'effectuer leurs études universitaires hors de chez eux, maîtrisant le français et l'allemand, et sachant mesure garder, ils sont très appréciés dans l'administration communautaire.

À quelques exceptions près, les Belges ne brillent pas, au cours des premières années, dans des fonctions dirigeantes. La sélection et le recrutement

(1) Entretien avec Margot Delfosse-Frey, 25 octobre 2004.

laissent à désirer. Jean Rey et son cabinet ne s'y intéressent pas beaucoup et les choix apparaissent quelquefois peu judicieux. Les Belges de niveau universitaire sont néanmoins très appréciés. Ils montent toutefois plus lentement en grade que des fonctionnaires d'autres nationalités. C'est que le nombre de Belges occupant des fonctions intermédiaires est important.

Compétence et discrétion sont les principales qualités reconnues aux premiers hauts fonctionnaires néerlandais. Contrairement à leurs collègues d'autres nationalités, ils doivent, lors de leur engagement, rompre tous les liens avec leur administration d'origine. Ils ne peuvent donc pas être «détachés» au sein des institutions européennes.

Dès le départ, les hauts fonctionnaires français sélectionnés par Robert Marjolin sont des fonctionnaires très qualifiés, issus, pour partie, des grandes écoles et des grands corps de la République, et profondément européens. La majorité des témoignages, toutes nationalités confondues, le confirme. Ils ont bien entendu un avantage: ils peuvent travailler dans leur langue maternelle. Mais ce n'est pas tout. Marjolin a du flair. Il détecte les bons candidats. Pour lui, il n'y a qu'un critère de recrutement et de promotion: la compétence, encore la compétence et toujours la compétence. L'influence déterminante de la France à cette époque repose pour une part importante sur le choix des hommes. Comme son collègue von der Groeben, Marjolin arrive également à convaincre Hallstein de nommer des jeunes gens brillants à des postes à responsabilité. Au début, c'est difficile. Certains Allemands mais aussi les Belges habitués à la primauté de l'âge sont choqués: «Un si jeune homme [...]. Nous ne pouvons pas faire cela [le recruter]», répond Hallstein à von der Groeben qui désire nommer Albrecht comme chef de cabinet. Mais, petit à petit, au vu de la qualité des candidats et de leur efficacité, Hallstein fera de même. Non sans qu'il faille répéter que le rôle du secrétaire exécutif puis du secrétaire général ainsi que de certains directeurs généraux se révèle primordial dans de nombreuses circonstances.

## Le statut, un instrument juridique au service d'une fonction publique permanente

La mise en place d'un statut du personnel et, par conséquent, d'une véritable fonction publique européenne permanente est prévue dans le texte des traités de Rome, même si, pour la petite histoire, cela aurait été ajouté après leur signature formelle. Comme l'explique Ehring, chef du service juridique du Conseil à l'époque: «J'ai assisté à la signature d'un traité qui comprenait encore des pages blanches. [...] Ce n'est qu'après la signature qu'on a rempli ces pages pour le statut du personnel, les privilèges et immunités, des choses comme cela. [...] C'est intéressant de le savoir. Ce n'est pas un secret d'État»<sup>(1)</sup>.

Toutefois, les nouvelles Communautés perdent, comparativement à la Communauté du charbon et de l'acier, un peu de leur autonomie dans le domaine administratif. C'est désormais le Conseil qui, au terme de la procédure, sur proposition de la Commission, fixe les effectifs mais détermine aussi les rémunérations et s'occupe des questions statutaires. Il n'y a plus à Bruxelles d'équivalent à la Commission dite des quatre présidents, regroupant celui de la Cour de justice, celui de la Haute Autorité, celui de l'Assemblée commune et celui du Conseil, telle qu'elle existait, avec sa pointe de supranationalité, à Luxembourg.

La Commission CEE, cela étant valable aussi pour celle de la CEEA, et le Conseil — qui a mis en place un comité ou groupe du statut — tergiversent pendant les premiers mois voire les premières années sur la question des rémunérations et de l'impôt communautaire. La Commission CEE considère que les rémunérations nettes doivent rendre possible le recrutement d'un personnel de qualité, être supérieures à celles des organisations intergouvernementales européennes et, de préférence, équivalentes à celles en vigueur à la Haute Autorité<sup>(2)</sup>. Mais les pionniers de l'Europe

(1) Entretien avec Hubert Ehring, 4 juin 2004.

(2) PV spéc. 41, Commission CEE, 10 décembre 1958, VIII, p. 3-4.

communautaire avaient placé la barre très haut et certains gouvernements sont, à la fin des années 50, plus que réticents à reprendre la même échelle salariale bien que, dans les faits, durant les premières années — faute de décisions —, ce soit celle-ci qui serve de référence. En ce qui concerne l'impôt communautaire, les Commissions sont favorables à un impôt réel dont le taux varie en fonction de la rémunération. Elles s'opposent toutefois vigoureusement à la mise en place d'un impôt rétroactif.

En ce qui concerne le statut à proprement parler, la Commission CEE se prononce, comme la Commission Euratom, en faveur d'un statut unique aux trois Communautés <sup>(1)</sup>. Elle décide de prendre comme base de travail le statut CECA préexistant <sup>(2)</sup>, tout en considérant que le nombre de modifications devra être aussi réduit que possible. Elle introduit toutefois dans les textes une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires «qui sont employés sur une base permanente et occupent un emploi prévu dans l'organigramme des services» et, d'autre part, les agents, «ces derniers recouvrant les fonctionnaires temporaires et auxiliaires, les fonctionnaires locaux, les experts, etc.» <sup>(3)</sup>. Elle se prononce également, en cas de postes vacants, «en faveur du principe d'un recrutement prioritaire par promotion ou mutation d'un agent de la Commission» <sup>(4)</sup> et «marque également son accord avec le principe du paiement de la pension à charge du budget» <sup>(5)</sup> alors que dans le cadre de la CECA, les pensions étaient financées à l'aide d'un fonds de pension.

À l'origine, les Français ne sont pas favorables à une fonction publique permanente. Les fonctionnaires européens devraient, de leur point de vue, rester en contact étroit avec leur administration nationale. Les Néerlandais, en revanche, prônent la mise en place d'une véritable fonction

publique indépendante. Albert Borschette, le représentant permanent luxembourgeois, reçoit par conséquent pour mission, en octobre 1961 — la situation provisoire ne pouvant perdurer —, de «rechercher les possibilités d'un accord» entre les Conseils CEE, CEEA et la commission des quatre présidents de la CECA. Fin négociateur, il utilise tout son talent pour faire en sorte que les positions se rapprochent. Il sait qu'un système de rotation du personnel porterait préjudice aux institutions nouvellement créées mais il se rend aussi compte qu'il est difficile de rompre tous les liens entre l'administration communautaire et les administrations nationales. Il bénéficie heureusement de la confiance de la majorité des acteurs dont celle du président Hallstein: «Monsieur le président considère que la Commission doit faire confiance au jugement de M. Borschette, qui connaît bien les préoccupations des Commissions et les besoins du personnel de la Communauté, et lui laisser les mains libres dans l'effort de médiation qu'il va entreprendre» <sup>(6)</sup>. Les auspices sont pour une fois favorables, le statut du personnel des Communautés est adopté le 18 décembre 1961 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant. Le statut est unique. Il comporte cependant certaines dispositions spécifiques aux fonctionnaires de chaque exécutif mais est uniformisé lors de la révision de 1968 qui fait suite à la fusion des exécutifs.

La Commission CEE est parfois réticente quand il s'agit d'apporter des modifications au statut. Elle ne veut pas «donner la main» au Conseil en la matière, celui-ci disposant de la possibilité de modifier, l'unanimité étant requise, toute proposition de la Commission dans ce domaine. Ce risque est réel. Certains États membres souhaitent, en effet et par exemple, que les institutions recrutent sur la base de listes de lauréats nationaux <sup>(7)</sup>.

Selon les uns, l'influence allemande est grande — du cabinet du président jusqu'au responsable du service du statut. Pour d'autres, le statut doit

<sup>(1)</sup> PV 49, Commission CEE, 11 décembre 1958, IVa, p. 3-4.

<sup>(2)</sup> PV 38, Commission CEE, 19-20 novembre 1958, VIII, p. 9.

<sup>(3)</sup> PV 99, Commission CEE, 29-30 mars 1960, IV, p. 6-9 et PV spéc. 99, Commission CEE, 29-30 mars 1960, IV, p. 3-4.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

<sup>(5)</sup> Ibidem.

<sup>(6)</sup> PV 160, Commission CEE, 12-13 octobre 1961, VII.2, p. 8.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Yves Desbois, ibidem.



énormément à Émile Noël. N'oublions pas, toutefois, que le statut de 1962 est très proche du statut précurseur de la CECA, conçu initialement dans une optique véritablement unique et pluri-nationale. À Luxembourg, Monnet, comme à son habitude, invitait le soir les premiers rapporteurs, à savoir Paul Finet, membre de la Haute Autorité, et Jacques Rueff, juge de la Cour de justice, et leurs collaborateurs, pour discuter les textes et, finalement, en influencer le contenu politique. Son objectif était le long terme: «Le statut du personnel de la Communauté [CECA] devait moins viser à résoudre les problèmes que posait, dans l'immédiat, la gestion du personnel des institutions de la CECA qu'à définir les règles qui devraient présider à la création d'un corps de fonctionnaires appelé à servir l'ensemble des institutions européennes» (1). Mais les premières versions du statut sont considérées comme «rigides» par certains et il faut attendre que le nouveau président de la Haute Autorité, René Mayer, soumette un texte beaucoup plus souple, plus «administratif», respectant l'autonomie de chaque institution, pour que le statut CECA soit adopté le 28 janvier 1956. Ce texte avait été finalisé par les services de la Haute Autorité sous la supervision d'André Rossi, proche collaborateur de René Mayer et futur parlementaire européen. L'influence française est, par conséquent, indéniable et de l'avis de personnes ayant mis en œuvre les articles du statut durant toute leur carrière, de nombreux articles trouvent leurs origines dans les statuts belges et français.

De sa nomination jusqu'à sa mort, et parfois même au-delà — pensions de veuves, allocations pour enfants handicapés, etc. —, la vie du fonctionnaire européen est réglée par le statut. Il se distingue des statuts nationaux par le fait, essentiel, qu'il comprend un dispositif juridique plus large reprenant, par exemple, un système de pensions et un système de santé propres, distincts des lieux d'affectation, textes communément repris — au sein des États membres — dans

des textes législatifs spécifiques. La volonté de créer un véritable corps indépendant des États membres doit être vigoureusement soulignée. «Nous nous sommes engagés un peu les yeux fermés dans la voie du statut par analogie, par désir de créer une situation plus proche de celle des administrations nationales que de celle des organisations internationales. Nous avons pensé qu'un corps de fonctionnaires supranationaux était, en réalité, presque un corps de fonctionnaires nationaux, pour lesquels la nationalité était la supranationalité», écrit Jacques Rueff en 1953 (2). «C'était un bijou [...]. C'était un véritable modèle. [...] C'était vraiment quelque chose qui fait de la fonction publique européenne quelque chose à part, avec des droits mais aussi avec des devoirs» (3). Ce qui ne dispense pas de se montrer critique au sujet, par exemple, «des systèmes de carrière, qui étaient très bien faits, mais mal appliqués» (4).

Entre 1958 et 1962, le personnel est recruté de manière contractuelle, à durée limitée. Chaque agent reçoit comme contrat une lettre d'engagement, dite à l'époque «lettre de Bruxelles». Pour le reste, on se débrouille avec les moyens du bord. Surtout en ce qui concerne le versement des salaires. À ce sujet, la mémoire des témoins est fort précise. «Nous recevions nos salaires par un petit guichet derrière lequel se trouvait le fameux M. Leistikow qui nous remettait l'argent. Je ne sais même pas en quelle année j'ai ouvert un compte en banque» (5). À l'Euratom, «il y avait dans la même fonction le toujours aimable M. Guillemin», tient à souligner Ivo Dubois (6). Et Jacques Ferrandi de rapporter: «À Bruxelles, au début, personne n'avait d'appartement. Nous étions tous à l'hôtel. Je me souviens de ce détail amusant. Aucun de nous n'avait de compte en banque à Bruxelles. On avait réglé le problème d'une

(1) AHCE, CEAB 3 415, rapport de MM. Finet et Rueff sur l'état des travaux d'élaboration du statut, 30 septembre 1954, p. 3.

(2) Propos de Jacques Rueff, juge à la Cour de justice (AHCE, CEAB 12 73, compte rendu de la réunion «Statut du personnel», 28 octobre 1953, p. 49).

(3) Entretien avec Claude Brus, *ibidem*.

(4) *Ibidem*.

(5) Entretien avec Ursula Thiele, 20 octobre 2004.

(6) Courrier électronique d'Ivo Dubois à Michel Dumoulin, 23 février 2006.

façon assez pittoresque. À l'entrée de la salle de réunion de la Commission, il y avait un fonctionnaire belge, qui s'appelait Cheval — c'est un nom qu'on n'oublie pas —, et qui avait à ses pieds une grande cantine métallique pleine de billets des six pays [...]. Et chacun de nous, commissaires et chefs de cabinet, puisions dans la caisse au fur et à mesure de nos besoins. On signait simplement un petit papier que Cheval conservait précieusement, et qui, naturellement, était défalqué ensuite de notre traitement mensuel» (1).

### Le personnel se structure, s'organise, se syndicalise!

Paradoxalement, tant à la Haute Autorité en 1956 qu'à la Commission «Marché commun» en 1962, les syndicats naissent du statut alors même que celui-ci ne reconnaît ni le droit d'association des fonctionnaires (2) ni le droit de grève. C'est au travers des premières élections au comité du personnel et aux autres comités nés du statut que la présence des syndicats s'affirme, même si le taux d'affiliation stricte reste, semble-t-il, limité: «Et c'était une lutte, disons, pas acharnée mais quand même vive, la lutte pour les élections» (3), nous rappelle un des pionniers de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE).

Avant même l'adoption du statut, Horst Siebel est encouragé par le directeur général de l'administration et du personnel de la Commission CEEA à organiser un cercle du personnel (4). À la Commission CEE, le nombre d'agents augmentant rapidement, certains éprouvent le besoin de se réunir pour aider tel ou tel collègue ayant des problèmes avec sa hiérarchie ou pour faire en sorte que le personnel puisse être consulté sur les décisions qui le concernent. Au départ, cela se fait de manière informelle par le biais d'une association de fonctionnaires. Mais rapidement il apparaît que, pour pouvoir agir — notamment

par rapport au Conseil, compétent pour les rémunérations, les effectifs et le statut —, il est nécessaire de se structurer en syndicats. Ce sont généralement des personnes qui ont l'expérience d'une activité syndicale à l'échelle nationale qui s'investissent dans la création de syndicats de fonctionnaires européens, selon des clivages nationaux traditionnels. «Au bout d'un an, il y eut deux tendances», l'une plus à gauche qui deviendra l'Union syndicale et qui s'affiliera à la CISL, l'autre d'obédience plus catholique, l'Alliance, qui deviendra le Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens (SFIE) et qui intégrera la CISC. Plus proche d'une organisation professionnelle ou d'un syndicat de fonctionnaires allemands, la Fédération de la fonction publique européenne se présente comme neutre mais réunit au départ essentiellement des libéraux. Elle est animée par un véritable personnage, qui reste dans les mémoires de nombre d'anciens, Theodor Holtz, le «grand Theodor», ce «traducteur fantôme», bien introduit, sans cesse occupé à animer la fédération et à défendre le personnel. À côté de lui, la figure d'Arlette Grynberg, toujours prête à monter aux barricades au nom de l'Union syndicale, reste aussi très présente dans les souvenirs.

En fait, les fonctionnaires européens sont, au départ, peu enclins à se syndicaliser. Ils ont un niveau de vie relativement élevé, un travail engagé, très prenant, et sont portés par le projet européen. Mais le moral du personnel vacillant au rythme d'une construction européenne qui stagne, qui s'enlise parfois, couplé à des discussions s'éternisant sur les ajustements salariaux et l'incertitude régnant sur certaines catégories du personnel de la recherche à l'Euratom, renforce le rôle des syndicats qui disposent de l'ensemble des sièges au comité du personnel.

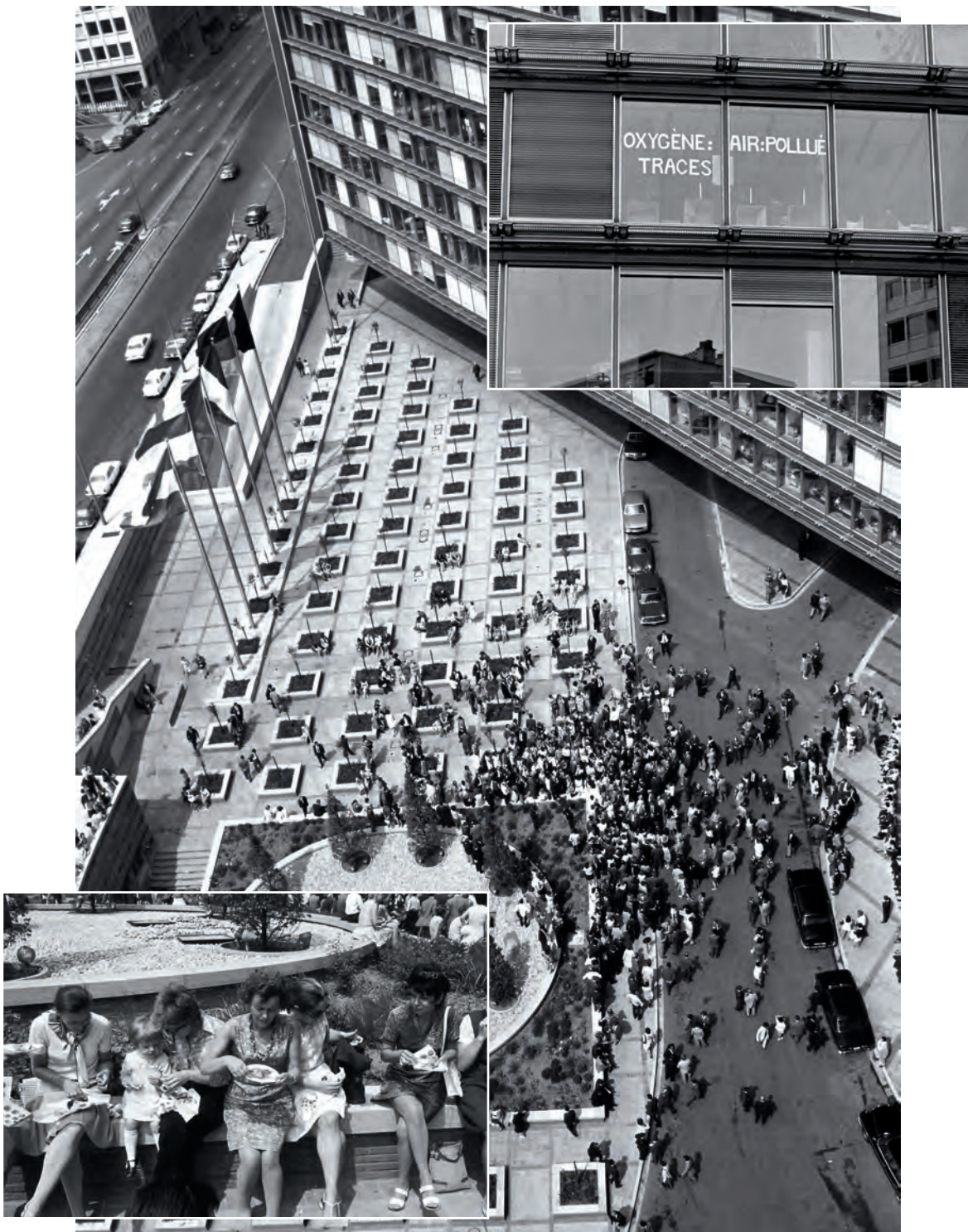
Dans certains cas, tant la Haute Autorité que le collège des Commissions dites de Bruxelles appuient tacitement les prétendus grévistes, la cible de la manifestation étant l'autorité budgétaire, à savoir le Conseil. Des arrêts de travail, suivis par la quasi-totalité des agents, ont ainsi lieu en avril 1964, en février 1965 et en mars 1966. Émile Noël,

(1) Entretien avec Jacques Ferrandi, 28 mai 2004.

(2) Inséré seulement en 1972 dans le statut (article 24 bis).

(3) Entretien avec Paul-Henri Buchet, ibidem.

(4) Lettre d'Ivo Dubois à Michel Dumoulin, 18 juillet 2005.



Assez vite, les fonctionnaires se plaignent des conditions de travail dans le bâtiment Berlaymont: ascenseurs peu sûrs ou lents, impossibilité d'ouvrir les fenêtres, mauvais système de conditionnement d'air, rumeur de concentration dangereuse de CO<sub>2</sub>, travail en sous-sol pour les interprètes, etc. La crainte de ces derniers est de «passer notre vie en sous-sol sans plus jamais voir la lumière du jour» (entretien avec Anne Maria ten Geuzendam, 17 décembre 2004).

(Manifestation de fonctionnaires à Bruxelles)

tout en imposant la réquisition du personnel indispensable au fonctionnement minimal des services, se montre solidaire des grévistes. Au grand étonnement, voire mécontentement, de certains directeurs généraux. Ainsi, rapporte un témoin: «Noël, qui réunissait les directeurs généraux — c'était après 1967 —, a invité ses collègues à verser à la caisse des grévistes la partie de leurs traitements qui correspondait aux jours de grève pour exprimer leur solidarité, eu égard à l'impossibilité pour un directeur général de participer à la grève. Je ne crois pas que beaucoup de collègues l'aient fait» (1).

De même, le vice-président Hellwig et des parlementaires participent à la première Assemblée générale extraordinaire du personnel des Communautés qui se réunit le 17 décembre 1968 à la salle de la Madeleine à Bruxelles à la suite de l'absence de décision du Conseil relative au Centre commun de recherche (2).

Les manifestations peuvent être bon enfant comme à l'occasion d'un pique-nique au pied du Berlaymont pour dénoncer les conditions de travail dans ce nouveau complexe. Ou plus décidées quand les interprètes boycottent les cabines d'interprétation du même immeuble. Les négociations peuvent aussi être plus acharnées, sur les normes salariales par exemple, ou plus dramatiques, à Ispra, avec occupation des locaux et grève de la faim.

## Heurs et malheurs de la fonction publique européenne naissante

Au début des années 60, «si les fonctionnaires de la Communauté se trouvent dans une situation matérielle satisfaisante», constate Robert Marjolin, «il n'en reste pas moins que l'incertitude à propos de leur futur statut n'est pas favorable à une bonne ambiance de travail» (3). Il n'est pas

encore question d'un véritable malaise mais certaines dispositions administratives prises à cette époque auront des répercussions négatives quand l'élan initial de la construction européenne s'essoufflera.

«Le surmenage de l'administration de la Commission est devenu, dans certains secteurs, un problème réel. En même temps, la sous-occupation de certains fonctionnaires paraît un fait persistant» (4), note, par exemple, Jean Rey en janvier 1962.

Une enquête relativement large vu qu'elle se fonde sur les réponses anonymes de 412 agents relève, en 1969, que pour 96 % des répondants un malaise réel existe parmi les fonctionnaires européens de Bruxelles. «Ce malaise est largement répandu dans toutes les catégories et doit être pris au sérieux. Dans certains cas, il est grave. Dans tous les cas, il est inquiétant, notamment en raison du fait que les agents les plus jeunes paraissent y être les plus sensibles. Le malaise provient pour une large part, dans l'esprit des fonctionnaires [...], des déficiences de l'administration, et notamment de la politique du personnel: recrutements, promotions, organisation des services, bureaucratisation et hiérarchisation. Le malaise provient aussi de la conscience qu'ont ces fonctionnaires d'une stagnation de la construction politique de l'Europe, voire d'un certain retour en arrière, au cours des dernières années. Mais cette cause du malaise ne paraît pas être la principale» (5). Néanmoins, «dans sa grande majorité, le personnel [...] reste attaché à son travail, à la finalité de celui-ci et notamment au caractère international des relations interpersonnelles» (6).

Comme le précise à l'époque avec clairvoyance Michel Gaudet, «le désenchantement sur le plan politique rend plus sensible aux défauts et complications administratives. Les inconvénients administratifs, dont on s'accommode par grand vent,

(1) Entretien avec Hubert Ehring, *ibidem*.

(2) *Courrier du personnel*, n° 48, 13 janvier 1969, p. 6.

(3) AULB, 126PP, VI.34, note de Robert Marjolin concernant la réorganisation de l'administration de la Commission, 19 février 1960, p. 1.

(4) AULB, 126PP, VI.34, note de Jean Rey pour MM. les président et membres de la Commission, 13 janvier 1962, p. 4.

(5) AHUE, JG 224, *Les fonctionnaires européens et leur situation, recherches communautaires européennes*, 7 juillet 1969, p. 2.

(6) *Ibidem*, p. 3.

**EUROPA***Poème rédigé par un fonctionnaire de la Commission*

Rappelle-toi EUROPA	Sur cette ville adipeuse
Il pleuvait sans cesse sur Bruxelles ce jour-là	Cette pluie sur le Conseil
Et tu marchais souriante	Sur la Commission
Épanouie, ravie, ruisselante	Sur le taxi d'en bas
Sous la pluie	Oh! EUROPA
Rappelle-toi EUROPA	Quelles conneries ces réunions
Il pleuvait sans cesse sur Bruxelles	Qu'és-tu devenue maintenant
Et je t'ai croisée rue de la Loi	Sous cette pluie de décisions
Tu souriais	De papiers et de règlements
Et moi je souriais de même	Et celui qui te serrait dans ses bras
Rappelle-toi EUROPA	Amoureusement, le président
Toi que je ne connaissais pas	Est-il mort ou disparu ou bien encore vivant
Toi qui ne me connaissais pas	Oh! EUROPA
Rappelle-toi	Il pleut sans cesse sur Bruxelles
Rappelle-toi quand même ce jour-là	Comme il pleuvait avant
N'oublie pas	Mais ce n'est plus pareil et tout est abîmé
Un directeur au Berlaymont s'abritait	C'est une pluie d'incohérence terrible et désolée
Et il a crié ton nom	Ce n'est même plus l'orage
EUROPA	Des discours et des communiqués
Et tu as couru vers lui sous la pluie	Tout simplement des nuages
Ruisselante, ravie, épanouie	Qui viennent de chez les Anglais
Et il t'a parlé du «Feoga»	Des Anglais qui rouspètent
Rappelle-toi cela EUROPA	Et vont crier au loin
Et ne m'en veux pas si je te tutoie	Au loin très loin de Bruxelles
Je dis tu à tous ceux qui s'aiment	Vers le grand large
Même si je ne les connais pas	EUROPA EUROPA
Rappelle-toi EUROPA	Pour qu'il n'en reste rien
N'oublie pas	
Cette pluie sage et heureuse	
Sur ton visage heureux	

Pierre Cros, Bruxelles, *Courrier du personnel*,  
n° 99, 29 janvier 1970, p. 13-14.

engendrent de la morosité lorsque le calme plat incite à s'y arrêter» (1).

### Du veto français au compromis de Luxembourg

La conférence de presse du général de Gaulle du 14 janvier 1963, mettant de facto un terme aux négociations d'élargissement avec le Royaume-Uni, est le premier véritable choc, selon certains le plus dur, au moral du personnel des Communautés. «À ce moment-là — je m'en souviens très bien — le moral des services de la Commission était au plus bas [...]. Je n'ai pas dit que la crise venait du fait qu'on ait refusé l'adhésion des Britanniques. C'est la manière et c'est aussi le contexte plus général du moment. Que les négociations aient échoué était à ce moment-là plutôt ressenti par les services de la Commission comme une bonne chose [...]. Il faut ajouter que la relation du président Hallstein avec le chancelier Adenauer était déjà affaiblie. Il lui était difficile de remettre les troupes en confiance» (2).

Avec la crise de la chaise vide s'ouvre une nouvelle crise diversement ressentie au sein de l'administration. Pour les uns, il est évident qu'une solution sera trouvée, «la pièce continue» (3). Pour d'autres, c'est un moment d'inquiétude intense, certains fonctionnaires craignant véritablement pour la survie des Communautés et, par conséquent, pour leur emploi. «Cela a été une période vraiment très dure qui nous a beaucoup marqués, même professionnellement, parce que nous nous sommes trouvés pendant des années à piétiner. Et cela, vu l'âge que nous avons, entre 30 et 40 ans, ce n'est pas très gai. Je me souviens que c'est le moment où j'ai sérieusement envisagé la possibilité d'abandonner la Commission et de rentrer dans mon pays» (4), précise un fonction-

naire d'origine italienne. «On avait le sentiment à la Commission qu'on allait tous rentrer à la maison» (5), déclare un autre. Certains fonctionnaires pensent même interrompre la construction de leur maison (6). Mais, «malgré tout, confirme un témoin d'origine allemande, c'était intéressant, et c'était d'autant plus intéressant que la crise était dure et que la terreur que tout casse était grande» (7). Les fonctionnaires se serrent les coudes pour faire face à la mauvaise foi de certains gouvernements, la France en particulier.

Avec le compromis dit de Luxembourg, les plus «anciens» ont le sentiment d'avoir été trompés. Il y a une véritable rupture et la Commission, pour essayer d'atteindre ses objectifs, doit «louvoyer» au détriment d'une gestion du personnel saine: «En effet, dans certains cas, même le recrutement et les carrières des fonctionnaires, surtout de grade élevé, deviennent monnaie d'échange, éléments de négociation» (8). «Certaines "coalitions" à l'intérieur de la Commission peuvent», nous confirme ce rapport, «déboucher sur le maintien aux postes clés d'hommes "faibles" de certaines nationalités» (9).

### La fusion, un passage obligé mais difficile

En juillet 1967, il revient à la Commission unique la lourde tâche d'organiser la fusion des administrations. Elle a heureusement été préparée, en toute discrétion, par les secrétaires exécutifs et généraux des différents exécutifs. Le chantier est considérable. Il a des répercussions directes sur la vie des fonctionnaires des différentes institutions, en particulier ceux de la Haute Autorité, de la Commission Euratom et de la Banque européenne d'investissement. Même si seulement 10 % du personnel change effectivement d'affectation,

(1) AHUE, JG 224, rapport de séance de Michel Gaudet, *Le fonctionnaire européen et les problèmes psycho-sociologiques des grandes organisations*, p. 4.

(2) Entretien avec Frans De Koster, *ibidem*.

(3) Entretien avec Marcello Burattini, *ibidem*.

(4) Entretien avec un ancien fonctionnaire d'origine italienne, janvier 2004.

(5) Entretien avec Paolo Clarotti, 28 novembre 2004.

(6) Entretien avec Claus-Dieter Ehlermann, 29 janvier 2004.

(7) Entretien avec Marcell von Donat, 18 février 2004.

(8) AHUE, JG 224, rapport de séance d'Enrico Angelini, *Le fonctionnaire européen et les problèmes psycho-sociologiques des grandes organisations*, p. 2-3.

(9) *Ibidem*.

c'est pour celui-ci une réelle période d'inquiétude. Les fonctionnaires s'interrogent sur leur futur lieu d'affectation, sur les délais, l'existence éventuelle de compensations ou l'évolution du statut, tenant compte des différences entre celui de la CECA et celui de la CEE. Le manque d'information aidant, de nombreuses rumeurs circulent au sein des services.

«Cette fusion des exécutifs était relativement mal sentie par les gens» (1). Elle induit, pour certaines catégories de fonctionnaires, un «sentiment de rivalité» alors que, jusque-là, «ils avaient bâti ensemble» (2). «Il y avait des luttes pour la chaise parce qu'il n'y avait pas nécessairement deux chaises dans un même bureau. Alors, s'ils avaient le même grade, il fallait leur donner la même qualité de chaise, ou sinon il y avait des difficultés» (3), témoigne ironiquement un ancien fonctionnaire. «J'ai senti autour de moi pas mal de petits drames, des gens qui étaient obligés de partir ou de faire autre chose et ça ne les intéressait pas toujours» (4).

Le personnel de la Communauté européenne de l'énergie atomique est éparpillé dans les différents services, «et cela a été très mal vécu» (5). Et un ancien de préciser: «Le tableau est assez triste, les gens de la CECA et de la CEEA se sentant «mangés» par la CEE sous la conduite efficace d'Émile Noël, aussi aimé et admiré qu'il ait pu être par ailleurs» (6).

Pour ce fonctionnaire, issu de la CECA, la fusion est vécue comme un élément d'insécurité alors que nombre de fonctionnaires croyaient travailler jusqu'à leur pension à la Haute Autorité, le traité de Paris ayant une durée de cinquante ans. La situation est «chaotique» (7), «nous n'étions plus sûrs de nos existences!» (8). Certains quittent au

plus vite la Haute Autorité: «J'ai appelé le directeur général de la politique régionale, qui venait juste d'être nommé, à Bruxelles, et je lui ai demandé si je pouvais venir chez lui. Il m'a dit: «Oui». J'ai pris tous mes vêtements à Luxembourg, j'ai pris ma secrétaire, et nous sommes simplement allés à Bruxelles» (9). Présents depuis les débuts, les fonctionnaires de la CECA auront parfois du mal à quitter la ville grand-ducale mais la fusion est le fruit d'une évolution institutionnelle inévitable. «Nous savions aussi que notre vie n'était pas finie. Nous savions que la mort de la Haute Autorité était perceptible. C'est pourquoi nous voulions tous être rapidement à la Commission. Nous étions encore des fonctionnaires à Luxembourg, mais nous achetions déjà des terrains à Bruxelles» (10). Ils garderont toutefois durant toute leur carrière une certaine nostalgie de la place de Metz et des méthodes de travail mises en place par Jean Monnet et ses collaborateurs. À Luxembourg, ce n'était pas une grosse administration hiérarchisée, c'était une «famille», «on rencontrait tous les matins l'évêque qui finissait par nous saluer quotidiennement. On allait au bureau avec un membre de la Haute Autorité qu'on croisait dans la rue et qui se rendait aussi au travail à pied». Habitué à travailler et à vivre ensemble dans un environnement considéré parfois comme provincial, ils continueront à se fréquenter à Bruxelles et constituent de fait un réseau d'amitié bien ancré dans la vie communautaire bruxelloise: «Les contacts amicaux viennent tous de l'époque du Luxembourg. Ils se sont maintenus à Bruxelles. Nous nous sommes mariés au même moment, nous avons tous eu des enfants au même moment. [...] Et maintenant [à l'heure de la pension], on s'appelle de nouveau» (11). Certains auront toutefois du mal à s'intégrer dans les cases de l'administration fusionnée et quitteront le navire communautaire. Au départ, il y avait à Luxembourg des «missionnaires», comme nous le rappelle Jacques-René Rabier, et quelques «aventuriers».

(1) Entretien avec Paul-Henri Buchet, *ibidem*.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*.

(6) Lettre d'Ivo Dubois à Michel Dumoulin, *ibidem*.

(7) Entretien avec Marcell von Donat, *ibidem*.

(8) *Ibidem*.

(9) *Ibidem*.

(10) *Ibidem*.

(11) *Ibidem*.

### «Politique du personnel ou personnel sans politique?»

«Les imperfections graves de la politique du personnel ne sont plus un secret pour personne depuis la publication du rapport de la table ronde. Rarement un rapport établi par un groupe de travail aura été lu avec autant d'intérêt par le personnel. Et ce rapport a cinquante pages. Ce diagnostic lucide, nous ne l'attendions plus. Son existence est peut-être de bon augure. En attendant, il met en lumière une tare dont je comparerai la gravité, toutes proportions gardées, à la régression de l'idée européenne au cours des dernières années: le désenchantement du personnel devant une bureaucratie qui le dépasse, son sentiment d'être livré à lui-même. C'est tout juste si nous n'allons pas rêver de paternalisme. Le règne des équilibres et des belles combinaisons juridiques en trompe-l'œil ne peut pas tenir lieu de politique du personnel. C'est la leçon majeure de ce rapport, une leçon qu'il ne faudra oublier sous aucun prétexte au moment de cette restructuration que, pour ma part, je préfère appeler remise en ordre.»

Guggenbuhl, D., *Courrier du personnel*, n° 123, 17 juillet 1970, p. 24.

Ces derniers prirent progressivement le large, et parfois, comme Michel Bonnemaïson, au sens propre.

### La Haye: un regain d'optimisme

En janvier 1970, lors de son message de Nouvel An au personnel, le président Rey est conscient de la situation mais perçoit des raisons d'espérer. Le général s'en est allé et les résultats de la conférence de La Haye peuvent être interprétés de manière positive: «L'ombre d'un certain pessimisme semble envelopper les hommes et les choses. La grande œuvre communautaire se poursuit, sans que la progression soit évidente et sans que ceux

qui en sont les artisans y trouvent la joie des créateurs. Mais presque au terme du déroulement des douze mois de 1969, l'impression change. Les brouillards de l'incertitude et de l'inquiétude se dissipent. 1970 se dessine dans une perspective lumineuse» (1).

Au gré des aléas de la construction européenne, le personnel des Communautés prend conscience que l'objectif à atteindre est plus loin que prévu et qu'il s'agit en fait d'un défi qui s'inscrit dans la longue durée. Il faut constamment lutter, être sur ses gardes et rester fidèle à ses convictions, à sa foi en l'Europe. C'est une «conquête quotidienne [...] sans cesse menacée, toujours renaissante, enfin affirmée». Telle est l'impression qui dominait l'esprit de six cents de nos collègues, qui voulaient montrer par leur présence à La Haye que l'on peut être un fonctionnaire de l'Europe et y croire sincèrement et sans réserve» (2).

### L'équilibre des nationalités et ses effets

Le statut prévoit, en son article 27, que les fonctionnaires doivent être recrutés sur une base géographique aussi large que possible. Mais l'usage, depuis la mise en place de la Haute Autorité, est de répartir le personnel, essentiellement de direction, sur la base de règles «qui ne seront, toutefois, ni rigides, ni fixées par écrit» (3). Ainsi, les décisions et formulations se rapportant à l'équilibre entre les nationalités demeurent volontairement imprécises. Alors que la Haute Autorité et la Commission «Marché commun» n'abordent ce sujet que parce qu'un membre — italien la plupart du temps — se plaint d'un déséquilibre, la Commission Euratom, en revanche, considère cet équilibre comme essentiel et en discute donc de manière explicite.

(1) «Message du président de la Commission», *Courrier du personnel*, n° 96, 7 janvier 1970, p. 4.

(2) *Courrier du personnel*, ibidem, p. 15.

(3) CEAB 2 713, procès-verbal d'un entretien informel entre les membres de la Haute Autorité, 5 décembre 1952, pt. 6.



Dès 1958, la Commission CEE adopte la clé de répartition suivante: Allemands: 25 %, Français: 25 %, Italiens: 25 % et Benelux: 25 % (1). L'objectif est, au départ, de mettre en place une administration multinationale intégrée, chaque service regroupant des agents de différentes nationalités. «Il fallait, expliquait Michel Gaudet à ses collaborateurs, qu'un dossier passe, tout au long de la voie hiérarchique, entre les mains de fonctionnaires de cultures différentes. Comme ça, en bout de course, on avait un bon dossier. Quelque chose d'équilibré, qui tenait compte des sensibilités et des traditions des différents pays» (2).

Malheureusement, une fois l'équilibre atteint, on n'ose plus toucher à l'édifice. La situation se fige, au détriment d'un système équitable de promotion: «La Commission avait un véritable cadastre par nationalité des postes de l'organigramme, pour les directeurs généraux, les directeurs et les chefs de division. Il y avait un drapeau national pratiquement sur chaque poste. Changer de nationalité pour un poste, c'était ouvrir un chantier délicat [...]. Cela représenta pour beaucoup de bons fonctionnaires un frein à la promotion [...]. Pour réussir, il était utile d'avoir la bonne nationalité au bon moment» (3). Une situation que connaît aussi la Commission CEEA.

La carrière n'est dès lors pas linéaire. Il faut pouvoir accepter un changement de direction voire de direction générale. Le fonctionnaire de la Commission avance comme un crabe, jamais en ligne droite. Pour certains, passionnés et experts dans leur domaine, il n'est pas question de changer, pour d'autres, c'est le moyen de s'assurer une carrière. Dans les deux cas, un sentiment d'amertume, plus ou moins important en fonction des personnes, subsiste.

De surcroît, le système dit de parachutage visant à titulariser à des fonctions importantes le personnel des cabinets renforce ce sentiment d'injustice. «Il y

avait des pressions énormes» (4), «l'influence des cabinets, c'était un fléau» (5), confirment d'anciens fonctionnaires. Le phénomène reste toutefois limité durant les premières années, les cabinets étant, sous l'impulsion de Hallstein, limités à deux ou trois personnes, même si de nombreux directeurs généraux ont fait leur classe, si on peut dire, dans l'entourage étroit des membres du collège.

Il n'empêche: «Il y avait aussi le travail de tous les jours, qu'il fallait faire et qui représentait aussi une motivation» (6). En tant que fonctionnaire européen, «vous êtes très près du niveau de décision politique. Vous le vivez quasi en direct, au Conseil de ministres par exemple, [...] vous deviez argumenter, vous deviez vous défendre, vous deviez attaquer, vous deviez élaborer des compromis et ainsi de suite» (7). Le métier est passionnant. Durant les premières années, les fonctions d'un jeune administrateur sont quasi équivalentes à celles d'un directeur, voire d'un directeur général bien des années plus tard. C'est évidemment très motivant.

## Entre travail, détente et esprit de solidarité

«On travaillait très tard». Il n'est pas rare de passer ses soirées au bureau. L'exemple vient d'en haut. Hallstein et Noël vivent dans et pour la Commission: «J'ai vu trois ou quatre fois Hallstein et c'était toujours à vingt-deux heures» (8), «il avait un lit dans son bureau» (9). «Il fallait tenir le rythme [au secrétariat général], car si l'on ne rattrapait pas le retard, on se trouvait perdu» (10). C'est vrai, surtout dans les premières années, pour un nombre important de cadres et pour le personnel qui les assiste: «Les horaires sont souvent impossibles» pour les agents qui fréquentent les hautes sphères de l'administration tout comme pour les

(1) PV 10, Commission CEEA, 23 avril 1958, pt. 3.

(2) Entretien avec Jean-Jacques Beuve-Méry, 3 mars 2004.

(3) Entretien avec Frans De Koster, ibidem.

(4) Entretien avec Yves Desbois, ibidem.

(5) Entretien avec Claude Brus, ibidem.

(6) Entretien avec Frans De Koster, ibidem.

(7) Entretien avec Marcell von Donat, ibidem.

(8) Entretien avec Paul-Henri Buchet, ibidem.

(9) Ibidem.

(10) Entretien avec Frans De Koster, ibidem.

agents qui s'occupent, par exemple, des négociations commerciales. Ils travaillent par passion au détriment, souvent, de leur vie familiale. En ont-ils vraiment une? La question mérite d'être posée.

La Commission vit au rythme français. Elle débute vers 9 heures du matin, est coupée par une large pause de déjeuner de 13 à 14 h 30 — pour permettre, à l'époque de la Haute Autorité, l'aller et retour vers son domicile — et se clôture officiellement vers 18 heures, mais dans les faits elle se prolonge souvent d'une heure ou deux. Le restaurant self-service du Cortenberg est ouvert en soirée. Certaines fenêtres du Berlaymont s'éteignent beaucoup plus tard. Noël quitte souvent le bâtiment accompagné de sa fidèle secrétaire entre 22 et 23 heures.

Dans ces conditions, «le temps réservé aux loisirs était réduit» (1). Il n'y a pas, à l'époque, grand-chose à faire à Bruxelles après 20 heures, précisent certains fonctionnaires français. «Quand on sortait, il n'y avait personne. Dans les rues, tout était fermé.» Dès lors, les fonctionnaires européens exilés dans la capitale belge doivent s'organiser par eux-mêmes. Au départ, ils se réunissent en privé pour boire un verre toutes nationalités confondues — entre anciens coloniaux à la direction générale du développement ou entre anciens cheminots à la direction générale des transports. Dès que l'activité se fait en présence des familles, un dîner, une soirée par exemple, ils se réunissent de préférence par nationalité ou plus exactement par groupe linguistique: «Si les fonctionnaires parlaient presque tous une deuxième langue, les épouses souvent n'en parlaient qu'une et la vie sociale se faisait nécessairement avec les épouses» (2). C'est surtout vrai du côté allemand. Berndt von Staden ajoute que le fait que les fonctionnaires allemands paraissent généralement faire bande à part soulève la question de savoir si cette attitude doit être attribuée aux souvenirs d'un récent passé ou à un traditionnel provincialisme allemand (3).

(1) Entretien avec Frans De Koster, *ibidem*.

(2) Entretien avec Marcello Burattini, *ibidem*.

(3) Staden, B. (von), *op. cit.*, p. 187.

### «J'ai quitté le bureau le premier soir à 23 heures»

*«On m'a téléphoné le 4 mai [1958]. Je suis arrivée à Bruxelles le 18 mai au soir et, le 19, j'ai pris mes fonctions. Je suis arrivée dans ce bureau le matin. C'était très formel. On m'a envoyée à la rue Belliard où on m'a dit que je serais affectée à l'attaché de presse du président Hallstein, M. von Stülpnagel [...]. Il faisait les discours du président. Quand je suis arrivée, tout était très provisoire. Il y avait deux Néerlandais qui tenaient les caisses. Ils m'ont donné un formulaire qui disait que j'étais engagée en C3, que je gagnais 8 300 francs belges et des indemnités journalières, que j'avais le droit de partir à la maison tous les quinze jours, que je pouvais m'acheter un billet de train et qu'on m'attendait de toute urgence dans tel et tel bureau. J'arrive dans le bureau. M. von Stülpnagel [...] m'a dit: "Je dois vous dicter tout de suite." Il n'a rien demandé. Il a dit: "C'est tellement urgent. Il faut avoir terminé ce discours ce soir." J'ai quitté le bureau le premier soir à 23 heures. Vers 20 heures, il m'a demandé si je ne pouvais pas taper plus vite. J'avais déjà fait trente et une pages et plus, ce n'était pas possible. À 22 h 30, il a appelé une autre secrétaire du cabinet Hallstein pour dicter encore des lettres. Les six premiers mois se sont déroulés comme ça. Il n'y avait pas d'horaire, mais nous n'étions pas tristes. C'était fascinant.»*

Entretien avec Ursula Thiele, 20 octobre 2004.

Éloignés de leur famille mais aussi de leur paroisse d'origine, les fonctionnaires croyants vont très rapidement se regrouper par culte. Les paroisses protestante et catholique allemandes accueillent leurs compatriotes tandis que le Foyer catholique européen, créé au début des années 60 à l'initiative de fonctionnaires catholiques, réunit les fonctionnaires français, belges et italiens dans le cadre de ses activités pastorales. Pour la communauté catholique présente au sein des institutions européennes, son rôle est très large. C'est plus qu'une simple paroisse, c'est une famille. Et celle-ci, très dynamique, est aussi un lieu de rencontres, de discussions, de fêtes, de



Lieu de détente et de convivialité, la cafétéria permet notamment aux fonctionnaires de directions générales différentes de se rencontrer. Le 12 juin 1972, est inauguré au bâtiment Berlaymont en même temps qu'un restaurant self-service et un centre de recueillement, une cafétéria «La Rotonde» qui peut accueillir 400 personnes. (Cafétéria de la Commission Euratom)

conférences, au-delà des choix philosophiques et spirituels.

Le nombre d'agents des nouvelles Communautés s'étoffant au fil des mois, ceux-ci créent — souvent sous l'impulsion des membres célibataires — leurs propres cercles sportifs et d'activités, véritable creuset de l'identité européenne du personnel des Communautés: «C'était une rencontre qui n'était plus par nationalité. C'était par intérêt. Et le sport, c'est un grand coordinateur, un grand lien» <sup>(1)</sup>. Regroupés par centres d'intérêt, à l'interruption du déjeuner, le soir ou durant le week-end, les fonctionnaires se retrouvent autour d'une table, d'un tatami ou d'un terrain de football. Le *Courrier du personnel* de l'époque permet de retracer les exploits de l'Eurobasket Club, vainqueur en 1969 du Challenge Robert Schuman, l'ambiance des derbys communautaires entre le FC Euratom et Marcom (adresse télégraphique du marché commun) ou, pour les adeptes des sports mécaniques, les périples de la Scuderia Europa (rallye automobile). Volley, basket, patinage, yoga, équitation, danse, tennis. Mais aussi philatélie, art dramatique, musique, photo, etc., les activités sont nombreuses et variées. À Luxembourg, le Cercle sportif Richard Merten rassemble, à partir de 1958, les principaux groupes sportifs de fonctionnaires. À Bruxelles, le «club Carrefour européen» a, par exemple, «pour objectif d'organiser les loisirs des jeunes et moins jeunes fonctionnaires européens», y compris les agents des ambassades et des représentations permanentes: soirées, bals, expositions, ciné-club, etc. Ses réunions se tiennent, avant 1967, au Foyer européen à la rue du Marais (à proximité de la rue Neuve et de la direction générale du développement). Les amoureux des arts et métiers se retrouvent quant à eux au sein d'un autre cercle de loisirs, «l'Atelier européen». Dans la foulée de la fusion des administrations et du déplacement «volontaire» ou «obligé» de quelques centaines de personnes, certains fonctionnaires prennent l'initiative d'organiser, en 1969, un groupe d'accueil et d'entraide,

les «Amitiés européennes». Son premier souci est d'organiser l'accueil des nouveaux venus, de rechercher des foyers amicaux pour les célibataires, d'amener les Européens à mieux se connaître et de structurer un service d'entraide à l'échelle locale, par commune et quartier. En 1970, une centaine de personnes en fait partie et le groupe s'ouvre à «tous les Européens qui n'appartiennent pas aux Communautés mais qui font preuve d'un même esprit de solidarité européenne» <sup>(2)</sup>.

L'action de solidarité est aussi extérieure avec, par exemple, la création de l'Association Europe/tiers-monde à l'initiative de membres du personnel de la direction générale du développement. Celle-ci vise «la sensibilisation du personnel des institutions des Communautés européennes aux problèmes des populations du tiers-monde» et la «création de liens directs avec une ou plusieurs collectivités déterminées du tiers-monde [...] notamment par les moyens d'aides concrètes» <sup>(3)</sup>. En mars 1968, elle compte 250 membres qui se sont engagés à lui verser un millième de leur traitement mensuel, elle organise des tombolas et vend, à l'occasion des fêtes de fin d'année, des cartes de vœux. Qu'il s'agisse de la mise en place d'unités d'élevage de poules pondeuses en Inde ou de la distribution de bourses d'études pour des élèves du Cameroun, l'Association demeurera très active <sup>(4)</sup>.

Dès la fin des années 60, de nombreux fonctionnaires s'engagent dans des causes caritatives. Désirent-ils faire quelque chose d'utile? Certainement. Contrairement à ce que d'aucuns pensent, ils ont, pour la plupart, conscience d'être des privilégiés et d'avoir, en tant que tels, des obligations: «Ayant beaucoup reçu, nous devons beaucoup donner. La richesse de l'Europe ne doit pas faire de nous un club fermé et privilégié de triomphateurs. N'oublions pas les misères du tiers-monde ni, à notre porte, les expulsés du quartier des

<sup>(1)</sup> *Courrier du personnel*, n° 99, 29 janvier 1970, p. 15.

<sup>(2)</sup> *Courrier du personnel*, n° 20, 15 mai 1968, p. 16.

<sup>(3)</sup> *Courrier du personnel*, n° 91, 21 novembre 1969, p. 15-16.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Clément André, 9 février 2004.



Organe d'information interne par téléphone, l'Informaphone est inauguré le 1<sup>er</sup> juillet 1971 par Albert Coppé qui en est l'initiateur. Un message de trois minutes enregistré sur bande magnétique est diffusé en commençant par ces mots: «Ici, l'Informaphone. Service information du personnel» suivi de la date et «Voilà les informations de la journée». Vu le succès grandissant de l'Informaphone, une deuxième ligne téléphonique doit être ajoutée et d'autres langues que le français sont proposées. Dès 1971, le record d'écoute sur une journée est de 1 350 appels. L'Informaphone diffuse également des entretiens de membres de la Commission, de directeurs généraux, etc. Tous les mercredis soir, Émile Noël fait un compte rendu des travaux de la Commission, ce qui permet à tous d'être informés dès le jeudi matin.

- Prenez chaque jour 3 minutes pour vous informer sur l'actualité communautaire.
- Nehmen Sie sich täglich 3 Minuten Zeit und informieren Sie sich über das Zeitgeschehen in der Gemeinschaft.
- In tre minuti sarete informati ogni giorno sulle attualità della vita Comunitaria.
- Neem iedere dag 3 minuten de tijd om naar het laatste nieuws over de Gemeenschappen te luisteren.

INFORMAPHONE



Marolles. Ne soyons pas des travailleurs migrants de luxe, et par-delà notre bien-être matériel, n'accablons pas non plus de notre savoir ceux qui en savent un peu moins que nous. Oublions parfois les fonctions, pour mieux découvrir, à

travers elles, l'homme. [...] Certes le fonctionnaire européen, déjà soumis à de nombreuses tensions dues à son déracinement, à la confrontation, pour ne pas dire, à l'affrontement des cultures, est-il aisément tenté de se soustraire à la tension,

pourtant indispensable, que provoquent les tiraillements d'une conscience sans cesse en éveil» (1).

Cela se traduit, pour certains, dans la réalité de l'administration communautaire, par un militantisme qui dépasse le simple financement d'actions caritatives. Il y a la volonté de mener de véritables actions politiques — même si elles ne relèvent pas à proprement parler de la compétence communautaire. Ainsi, Albert Coppé, membre de la Commission unique, rencontre, à l'initiative de fonctionnaires sensibilisés aux problèmes du quart-monde et des enfants défavorisés, le père Wresinski, fondateur d'ATD-quart-monde. C'est le point de départ d'une dynamique nouvelle qui devra aboutir, quelques années plus tard, au premier programme de la Commission européenne de lutte contre la pauvreté.

Un petit noyau de fonctionnaires militants tant pour l'Europe que pour le développement d'une justice sociale trouve à l'époque la racine de son inspiration dans le mouvement personnaliste né en France dans l'entre-deux-guerres. Bien qu'Emmanuel Mounier, le fondateur de ce mouvement, n'ait pas développé de théorie spécifique sur l'Europe, il a contribué, par sa pensée et ses actions, à «lui donner une âme» selon l'expression de Jacques Delors. Certains, comme Jacques-René Rabier, ont, après-guerre, collaboré à la Revue *Esprit*, d'autres ont participé ou participent encore aux activités du «Club Jean Moulin», de «Citoyen 60» ou au mouvement d'éducation populaire «Vie nouvelle», alors que d'autres encore, plus jeunes parfois, sont simplement sous le charme d'une pensée qui rassemble. «Nous affirmons, conformément à nos traditions catholiques et humanistes, que l'épanouissement de la personne s'accomplit dans une relation complète avec autrui, faite de responsabilité et de don. Il en découle pour la société tout entière que la paix ne peut être véritable sans justice sociale», écrivent Michel Albert, Michel Camdessus et Jean Boissonnat au

début du XXI<sup>e</sup> siècle, venant ainsi confirmer leurs prises de position des années 60 (2).

## L'École européenne: une réalisation culturelle sui generis

La Commission recrute dans un premier temps des cadres expatriés. Elle fait appel à des gens disposant d'une certaine expérience. Dès lors, la question de la scolarité de leurs enfants se pose très rapidement. Outre l'enseignement dispensé par le système scolaire belge, la capitale belge accueille déjà en 1958 un lycée français, une école allemande et une école internationale. Mais cela ne répond toutefois pas aux besoins spécifiques de l'ensemble des agents des nouvelles Communautés; surtout que ceux-ci ont connaissance de l'expérience grand-ducale, souvent citée comme exemplaire.

À l'initiative de parents œuvrant pour la Communauté du charbon et de l'acier, une première École européenne (maternelle et primaire) est ouverte en 1953 à Luxembourg. Celle-ci a reçu la bénédiction de Jean Monnet et de Paul-Henri Spaak, présidents respectivement de la Haute Autorité et de l'Assemblée commune, et l'appui financier des institutions de la CECA et du gouvernement luxembourgeois. Mais d'un point de vue juridique, c'est une initiative privée, la gestion de l'École revenant à une ASBL de droit luxembourgeois créée à cet effet, l'Association des intérêts éducatifs et familiaux des fonctionnaires de la Communauté. Au vu du caractère concluant de l'expérience, une école secondaire — mise en place avec l'appui des gouvernements des États membres — voit le jour à l'automne 1954. Pour parachever la mise en place de ce système éducatif unique et garantir la reconnaissance du diplôme ainsi que l'accès aux études supérieures, une convention portant sur le statut de l'École européenne est signée en avril 1957 et un baccalauréat européen est instauré quelques mois plus tard. Deux hommes portent

(1) André, Cl., «Le fonctionnaire européen au travail», *Courrier du personnel*, n° 107, 1<sup>er</sup> avril 1970, p. 22.

(2) Albert, M., Boissonnat, J., et Camdessus, M., *Notre foi dans ce siècle*, Arlea, Paris, 2002, p. 198.



Créée en septembre 1958, l'École européenne de Bruxelles (aujourd'hui Bruxelles I) occupe d'abord une maison de la rue du Trône avant de s'installer l'année suivante à Uccle, dans l'ancienne demeure de la famille Devis. Dans la première pierre de chaque école européenne, un parchemin exprimant les buts essentiels de l'école et reprenant les mots de Jean Monnet est muré: «Élevés au contact les uns des autres, libérés dès leur plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens, bien préparés à achever et à consolider l'œuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère».

cette initiative à bout de bras: Marcel Decombis, membre du cabinet de Jean Monnet, qui en prend l'initiative et qui devient par la suite le premier directeur de l'École européenne de Luxembourg, et Albert Van Houtte, greffier de la Cour de justice,

président de l'ASBL précitée, qui, à force de persévérance et de diplomatie, réussit à convaincre les délégués des États membres de la nécessité d'un statut spécifique et totalement nouveau. Paradoxalement, l'École européenne a sa propre per-

sonnalité juridique. Ce n'est pas au sens strict une institution des Communautés mais une institution des États membres. C'est la première école inter-gouvernementale officielle.

Dès le début, elle se divise en quatre sections linguistiques — allemande, française, italienne et néerlandaise — pour offrir aux enfants un enseignement de base dans leur langue maternelle, le programme et les horaires demeurant identiques. Elle met l'accent sur l'apprentissage d'une langue «véhiculaire» — l'allemand ou le français au choix — dans laquelle sont dispensées, en primaire, des «heures européennes» (musique, bricolage, éducation physique) réunissant les différentes sections et, en secondaire, de véritables cours, comme l'histoire et/ou la géographie.

À la veille de l'entrée en vigueur des nouveaux traités, la structure existe. Il ne faut plus que l'adapter à la situation bruxelloise. Le président Hallstein en est conscient et contacte à ce sujet, au mois de mai 1958, le représentant du conseil supérieur des écoles européennes, Albert Van Houtte: «Il est par ailleurs souhaité par notre Commission que ses fonctionnaires aient l'occasion de mettre leurs enfants dans une école commune dont l'esprit favorise hautement la compréhension mutuelle et partant les buts que les gouvernements européens se sont fixés en créant les Communautés» (1).

Le gouvernement français se montre toutefois réticent. Il craint que la nouvelle école ne fasse concurrence au lycée français qui existe déjà à Bruxelles et surtout se montre, à son habitude, réservé face à toute réalisation renforçant la position de Bruxelles comme siège de facto des nouveaux exécutifs. En janvier 1960, l'appui de Jean Monnet semble nécessaire à Jacques-René Rabier et Albert Van Houtte car le gouvernement français considère qu'«il n'est pas question de financer une École européenne là où il existe déjà un lycée français, par exemple à Bruxelles.

En d'autres termes, les «étrangers» n'ont qu'à venir s'imprégner de culture française dans «nos établissements» (2) et tant les Allemands que les Belges risquent de s'aligner sur la position française.

Mais l'exemple, la réussite de l'école du «Schumanplan» de Luxembourg, comme on l'appelle, est là et montre le chemin à suivre. Des premières classes s'ouvrent à Bruxelles dès le mois de septembre 1958. Le gouvernement belge y est favorable et se propose même de mettre à la disposition de la future école le site de Val-Duchesse. Mais le choix s'oriente provisoirement vers la rue du Trône, à proximité de la gare du quartier Léopold — aujourd'hui gare du Luxembourg —, avant de s'installer définitivement en 1959 dans un domaine sis à Uccle en bordure de la chaussée de Waterloo.

Le statut de l'école européenne signé à Luxembourg le 12 avril 1957 ne permet toutefois pas la création d'écoles hors du territoire grand-ducal. Un protocole complémentaire s'avère nécessaire. Signé en 1962, il n'entre en vigueur qu'à l'issue de la procédure de dépôt des instruments de ratification, en décembre 1975. Le statut, qui a donc longtemps été «non contractuel», prévoit que «pour l'éducation et l'enseignement en commun d'enfants du personnel des Communautés européennes, des établissements dénommés «Écoles européennes» peuvent être créés sur le territoire des parties contractantes» et, fait nouveau, que «d'autres enfants, quelle que soit leur nationalité, peuvent également y être admis» (3). Le principe d'une certaine mixité sociale est par conséquent admis même si, comme le souligne déjà un commentateur en 1962, «l'École européenne porte en elle le risque que les enfants, bénéficiaires d'un excellent enseignement, soient à leur insu éduqués dans l'idée qu'ils se trouvent dans un groupe à part, cajolé, celui des «eurocrates»

(1) BAC 118/1986 2166/1, lettres de Walter Hallstein à Albert Van Houtte, 23 mai 1958 et s.d.

(2) FJME, AMK, V 33/5/60, lettre de Jacques-René Rabier à Jean Monnet, 8 janvier 1960.

(3) Protocole concernant la création d'écoles européennes..., article n° 1.



privilegiés»<sup>(1)</sup>, cela malgré le souci réel d'ouvrir l'école à un public local, tout en réunissant les enfants de fonctionnaires de tout grade. Jean Monnet et Albert Coppé avaient par exemple confié certains de leurs enfants à l'école européenne de Luxembourg. D'autres feront de même à Bruxelles.

La présence d'une École européenne est d'autant plus importante qu'il n'y a pas de véritable alternative pour les parents. De petites sœurs cadettes vont ainsi naître, à la demande de la Commission Euratom, aux confins des lieux d'affectation du personnel communautaire, à savoir les Écoles européennes de Varese près du Centre d'Ispira (1960), de Mol-Geel (1960) en Belgique, de Karlsruhe (1962) en Allemagne et de Bergen (1963) aux Pays-Bas. Selon Ivo Dubois, «les deux Commissions honorent cette facilité, essentielle pour le recrutement de leur personnel, notamment dans les établissements de Centre commun de recherche, en prenant en charge le financement du fonctionnement de ces écoles pour la partie du budget annuel non couverte par la contrepartie des salaires nationaux que les États membres, qui détachent le personnel enseignant, versent à titre de leur contribution au budget de l'école, les enseignants recevant une rémunération "européenne" définie dans un règlement ad hoc. Les représentants des Commissions recevaient un siège au Conseil d'administration de chaque école. Ils étaient garants d'une bonne discipline financière. Les discussions avec le représentant du Conseil supérieur, Albert Van Houtte, qui défendait bec et ongle "son" école européenne, pouvaient être laborieuses»<sup>(2)</sup>.

À Bruxelles, les agents qui — du moins au départ — pensent retourner après quelques années «au pays» ou qui désirent que leurs enfants fassent des études «nationales» — placent parfois ceux-ci au lycée français, à l'école allemande ou à la Juliana School; d'autres préfèrent, par souci

d'intégration dans le pays d'accueil, les inscrire dans des écoles belges.

À l'écoute des témoignages, l'expérience de l'École européenne est pourtant unique, mais par conséquent aussi quelque peu différente des enseignements nationaux: «J'étais content parce que je n'ai pas demandé à l'École européenne autre chose que ce qu'elle offrait»<sup>(3)</sup>; ce n'est peut-être pas la meilleure préparation aux hautes écoles françaises, précise ce parent d'élève, même s'il y avait la volonté de préparer les élèves du mieux possible aux études supérieures de leur pays d'origine. À l'École européenne, l'accent est davantage mis sur le «savoir-communiquer», l'enseignement des langues, par exemple.

Le développement de cette organisation scolaire spécifique se révèle être un défi pédagogique constant dans la mesure où il faut harmoniser des traditions scolaires séculaires, découvrir «une sorte de dénominateur commun au prix d'une compréhension et de concessions mutuelles»<sup>(4)</sup>. C'est la première véritable expérience d'un enseignement intégré au niveau européen. Et, au-delà même de la pédagogie, l'École européenne, avec des élèves de différentes nationalités mais aussi des «maîtres», des inspecteurs, bien évidemment, des parents de cultures et de langues différentes, s'avère le creuset d'une certaine identité européenne.

Mais au-delà de l'image d'Épinal montrant des pe-tiots de toute nationalité chantant *Frère Jacques* en quatre langues, le niveau évolue aussi, comme dans d'autres systèmes scolaires, en fonction des périodes, des personnes et des établissements. Si l'expérience luxembourgeoise est demeurée, dans les souvenirs, comme extraordinaire, l'école de Bruxelles, tout en s'inscrivant dans sa continuité pédagogique, doit rapidement gérer un nombre d'élèves plus important et faire face à l'accroissement en volume des sections linguistiques, ce qui

(1) *Trouw*, 27 novembre 1962, dans *Scholae Europaea Luxemburgensis 1953-1963*, Luxembourg, 1963, p. 66.

(2) Courrier électronique d'Ivo Dubois à Michel Dumoulin, *ibidem*.

(3) Entretien avec Jean-Claude Séché, 8 juin 2004.

(4) Bourrinet, H., «L'École européenne... vue par les professeurs», dans *Scholae Europaea Luxemburgensis 1953-1963*, Luxembourg, 1963, p. 83.

## À la découverte des États-Unis. Les *Leader's Grants*, une action en faveur des relations transatlantiques

«Le département d'État accorde une bourse du gouvernement américain afin de vous permettre de participer au programme d'échange dans les domaines de l'éducation et de la culture»<sup>(1)</sup>. C'est ainsi que l'Office of European Programs annonce à certains fonctionnaires de la CEE, dont Émile Noël et Bino Olivi, le début d'une expérience unique: un voyage d'études de deux mois aux États-Unis avec moult visites et rencontres grâce à une bourse, la *Leader's Grant*. Cette opportunité revient aux «hommes d'avenir<sup>(2)</sup>» et «aux jeunes dans les administrations, dans les organisations professionnelles [...], dont l'ambassadeur de n'importe quel endroit du monde pressentait qu'il avait des dispositions à un futur leadership»<sup>(3)</sup>.

Camille Becker explique le processus décisionnel relatif à l'obtention d'une *Leader's Grant*: «Les ambassadeurs américains choisissaient des personnes qui étaient diplômées, qui avaient déjà fait un beau début de carrière et dont on estimait qu'elles allaient gravir des échelons. Si, à Washington, on estimait que le choix était bon, les ambassadeurs recevaient peut-être six *Leader's Grants*. M. Schaetzel, en tant que chef de la mission de l'Amérique auprès des Communautés, avait sept, huit, neuf, dix *Leader's Grants*. Et il demandait à ses collaborateurs qui choisir, notamment parmi les fonctionnaires de la Commission, du Conseil, du Parlement européen, etc.»<sup>(4)</sup>. L'Office of Cultural Exchange de la Leaders and specialists division du département d'État<sup>(5)</sup>, assisté du point de vue organisationnel

par une institution à but non lucratif, le Governmental Affairs Institute<sup>(6)</sup>, se charge alors de l'organisation du voyage.

Quant au programme de l'itinéraire, Guy Vanhaeverbeke expose: «C'est le lauréat qui pouvait choisir le thème [...]. Il fallait qu'il soit accepté»<sup>(7)</sup>. En effet, la mission américaine à Bruxelles exige que le boursier lui communique le détail des lieux à visiter et des personnes à rencontrer<sup>(8)</sup>. De plus, le Governmental Affairs Institute conseille les lauréats dans la mise au point du trajet<sup>(9)</sup>. Daniel Cardon de Lichtbuer, par exemple, s'intéresse à l'administration californienne<sup>(10)</sup>. Émile Noël, de son côté, visite le Massachusetts Institute of Technology et entre en contact avec l'intelligentsia universitaire<sup>(11)</sup>. Fernand Braun s'informe sur Boeing et rencontre un des fondateurs du GATT, Bill Clayton<sup>(12)</sup>.

Ce type d'échange reflète non seulement l'importance que les États-Unis accordent à la Communauté, mais aussi des buts bien déterminés. Outre la création de contacts ou d'amitiés entre les «élites» américano-européennes, John Tuthill, représentant américain auprès des Communautés, confie à Émile Noël: «Nous espérons que cela vous permettra d'avoir une meilleure connaissance des institutions et de la vie de nos citoyens. [J'exprime l'espoir] que votre expérience contribuera à renforcer la compréhension mutuelle entre les citoyens des États-Unis et ceux des Communautés européennes»<sup>(13)</sup>. Du côté européen, Ivo Dubois

(1) AHUE, EN 1584, *copy for grantee* du *Department of State*, 20 juillet 1965: «The Department of State hereby awards a United States Government Grant for the purpose of enabling you to participate in the Mutual Education and Cultural Exchange program».

(2) Entretien avec Fernand Braun, *ibidem*.

(3) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke, *ibidem*.

(4) Entretien avec Camille Becker, 4 mars 2004.

(5) AHUE, EN 1584, *United States Mission to the European Communities, memorandum for participants in the U.S. State Department's Leader Program*, annexé à la lettre de John W. Tuthill, représentant américain auprès des Communautés européennes, à Émile Noël, 27 juillet 1965; AHUE, EN 1661, lettre d'Émile Noël à Hans Tabor, 2 août 1965.

(6) AHUE, EN 1660, lettre de Leonard Tennyson à Émile Noël, 13 juillet 1965.

(7) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke, *ibidem*.

(8) AHUE, EN 1669, lettre d'Émile Noël à un destinataire non identifié, 23 juillet 1965.

(9) AHUE, EN 1661, lettre d'Émile Noël à Hans Tabor, 2 août 1965.

(10) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(11) AHUE, EN 1660, lettre d'Émile Noël à Thomas W. Fina, 17 août 1965.

(12) Entretien avec Fernand Braun, *ibidem*.

(13) «We hope that it will enable you to become better acquainted with our institutions and the ways of life of our people. [I express the hope] that your experience will contribute to strengthening the mutual understanding between the people of the United States and the people of the European Communities», dans AHUE, EN 1584, lettre de John W. Tuthill à Émile Noël, 27 juillet 1965.

estime que les États-Unis essaient de «*pick our minds* pour nous rendre favorables à la cause américaine» (1). Pour Émile Noël, le premier objectif «serait d’avoir une vue d’ensemble de la politique étrangère des États-Unis [...]. Tout en ayant un intérêt particulier pour les problèmes européens et atlantiques, je voudrais mieux connaître et comprendre l’“approche mondiale”

des problèmes qui est celle d’une puissance comme les États-Unis» (4). Selon les dires de Heinrich von Moltke, la *Leader’s Grant* est «quelque chose de génial. Je suis toujours resté impressionné par ce voyage» (5).

C. S.

a pour conséquence de limiter les contacts inter-sections. Souvent l’alchimie entre les différents acteurs (élèves, enseignants, inspecteurs, parents) issus de six pays fondateurs se réalise mais il ne faut pas se leurrer quant aux nombreuses difficultés pouvant de temps à autre se répercuter sur les résultats et le niveau d’enseignement. Parfois, comme à Karlsruhe en 1968, le recrutement des enseignants est problématique et les élèves subissent, selon les parents, les incohérences d’un enseignement dispensé, dans une même section linguistique, par des enseignants et inspecteurs dépendant de deux gouvernements différents, le belge et le français (2). De fait, il n’y a pas à proprement parler une section française mais une section franco-belge de même qu’une section néerlandais-belge. La sélection du personnel enseignant, réalisée par les ministères nationaux de l’éducation, et la rotation — parfois trop fréquente — de ce personnel pénalisent aussi quelque peu l’enseignement, comme le précise un rapport parlementaire de l’époque (3).

À Bruxelles, confrontés à l’éloignement géographique de l’École par rapport au quartier européen et à une desserte limitée en transports en commun, les parents mettent progressivement sur pied un service d’autobus privé s’occupant du «ramassage scolaire» des élèves dans les différents quartiers de l’agglomération.

Le témoignage d’un ancien élève confirme l’absence paradoxale d’enseignement sur l’intégration européenne et les Communautés (6). De fait, durant de longues années, les étudiants suivent des programmes développés sur la base des programmes nationaux dans lesquels l’Europe est peu présente. Heureusement, pendant les cours de langue, à la récréation et en voyage scolaire, les enfants retrouvent leurs condisciples d’autres nationalités. C’est une confrontation bénéfique mais parfois dure, les enfants ne sont pas toujours tendres. Mais, au final, les préjugés nationaux se sont estompés, les enfants sont plus ouverts. Ils ont véritablement pu faire connaissance avec des condisciples d’autres nationalités et communiquer avec ceux-ci dans leur langue ou grâce à une langue commune. C’est peu mais c’est énorme.

Si les enfants vont à l’école, il arrive à leurs parents de compléter leur formation. Dans le cas des fonctionnaires européens, il apparaît qu’un nombre somme toute non négligeable d’entre eux bénéficient de l’institution américaine des *Leader’s Grants*. Un séjour de deux mois est offert à des personnes déjà diplômées dont le début de la carrière est prometteur. Ce séjour permet, dans le cas des fonctionnaires, de découvrir le volet américain de leur secteur d’activité à la Commission CEE ou Euratom. Tel spécialiste de la lutte contre les ententes se familiarise avec le

(1) Entretien avec Ivo Dubois, *ibidem*.

(2) *Courrier du personnel*, n° 20, 15 mai 1968, p. 3-5.

(3) Merten, H., rapport parlementaire sur les écoles européennes et leur développement, documents de séances 1966-1967, document n° 8, 7 mars 1966.

(4) AUHE, EN 1584, «Objectifs généraux du voyage», Émile Noël, 6 juillet 1965.

(5) Entretien avec Heinrich von Moltke, 22 janvier 2004.

(6) Benoit, P., «L’École européenne... vue par les anciens élèves», *op. cit.*, p. 101.

dispositif antitrust aux États-Unis. En ce compris en matière de “descente” dans une entreprise <sup>(1)</sup>. Tel autre peaufine sa passion pour la politique régionale <sup>(2)</sup>. Le champ d'observation est large, l'intérêt certain et la signification de ce tissage de relations privilégiées dans le rapport États-Unis/Communautés européennes non négligeable.

### «Pratiquer l'Europe» au quotidien, le secret d'une solidarité nouvelle

«Les institutions [...] sont plus importantes que les hommes [...]. Mais seuls les hommes, quand ils en ont la force, peuvent transformer et enrichir les choses que les institutions transmettent ensuite aux générations successives» <sup>(3)</sup>. Cet extrait des *Mémoires* de Jean Monnet rend compte du poids des acteurs mais aussi de leur limite dans la durée. Il n'empêche qu'il n'y aurait pas eu d'institution s'il n'y avait eu des individus pour les créer, pour les développer, pour les faire vivre ou encore pour leur donner une âme. «C'était l'esprit européen qui était le fruit du travail en commun et surtout de la nécessité pour tous d'aboutir à une même conclusion après une large discussion et une large consultation» <sup>(4)</sup>, précise également le père du plan Schuman. Dans le travail, la détente, sur le banc de l'École européenne, un esprit empreint d'une volonté commune de mener à bien le projet européen se développe, de nouvelles solidarités se

créent, faisant fi des préjugés nationaux. Est-ce le creuset d'une véritable identité européenne? À Luxembourg, à l'époque de la Haute Autorité, cela y ressemble. À Bruxelles, probablement aussi — les anciens s'en souviennent — mais cela est moins apparent. La ville est plus grande et la croissance rapide des effectifs permet la persistance de certaines «chapelles». Avec le temps, un esprit — peut-être distinct de celui des pionniers — se répand dans la maison communautaire. En 1970, alors même qu'il y a un sentiment de malaise au sein de la Commission, le caractère international et multiculturel de l'institution n'est pas réellement mis en cause, au contraire il constitue un réel facteur d'attachement à celle-ci.

«C'est au sein des institutions», précise Walter Hallstein, «par le contact fréquent et presque journalier d'hommes responsables de tous les États membres, que se développe l'esprit nécessaire au succès de la Communauté et que se réalise la prise de conscience européenne indispensable à la génération actuelle. C'est en “pratiquant l'Europe” que les fonctionnaires et les hommes d'affaires des six pays découvrent les raisons profondes de la Communauté et la solidarité fondamentale qui lie les États membres» <sup>(5)</sup>.

MICHEL DUMOULIN,  
AVEC LA COLLABORATION D'YVES CONRAD

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jacques Vandamme, 21 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Paul Romus, 20 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 554.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 441.

<sup>(5)</sup> Hallstein, W., «L'évolution des Communautés européennes», *Annuaire européen*, t. VI, 1958, p. 10.

## Chapitre 13

# La question du siège

Le procès-verbal de la première réunion de la Commission CEE tenue au château de Val-Duchesse le 16 janvier 1958 expose en conclusion de la longue discussion qui a eu lieu au sujet de la ville où se dérouleront ses réunions que les membres du collège adoptent la formule proposée par Marjolin: «Les réunions se dérouleront à Bruxelles, lorsqu'il sera nécessaire d'avoir recours aux services du Comité intérimaire, et à Luxembourg lorsqu'il faudra faire appel aux services de la Haute Autorité» <sup>(1)</sup>.

Certes, d'entrée de jeu, Hallstein a séparé «très nettement la question de la désignation d'un lieu de travail de la Commission que cette dernière devra fixer elle-même de celle de la désignation du siège de la Communauté» <sup>(2)</sup> qui relève du Conseil de ministres.

D'emblée, la délicate question du siège est donc posée. Ou plutôt, relancée. En effet, en 1952 déjà, la désignation de Luxembourg comme siège de la Haute Autorité intervient au terme d'une réunion des ministres des Six qui a quelque chose de sur-

réaliste. Le ministre belge des affaires étrangères, Paul van Zeeland, tenu par des engagements relevant de considérations de politique intérieure, doit défendre la candidature de la ville de Liège. Ses collègues penchent pour Bruxelles qui présente beaucoup d'avantages en termes de situation géographique, de voies de communication, d'infrastructures et de services. Et van Zeeland de défendre bec et ongles la non-candidature de Bruxelles! Tirant son épingle du jeu, le jovial et roublard Joseph Bech, ministre luxembourgeois, propose afin de sortir de l'impasse d'accueillir la Haute Autorité à Luxembourg. À titre provisoire...

Censée être renégociée rapidement, la décision de 1952 n'est pas sérieusement remise en cause jusqu'en 1958, bien que les arrière-pensées ne manquent pas. Que ce soit dans la perspective de sièges multiples ou dans celle, au contraire, d'un siège unique.

## Le siège des institutions de la CEE et de l'Euratom

Que ce soit durant les négociations de Val-Duchesse ou durant la période intérimaire, le sujet

<sup>(1)</sup> PV 1, Commission CEE, 16 janvier 1958, X, p. 6.

<sup>(2)</sup> Ibidem, p. 5.

délicat du siège des nouvelles institutions n'est pas abordé afin de ne pas perturber le processus de ratification. Le black-out officiel est donc total jusqu'au début du mois de décembre 1957. Il ne reste alors qu'un petit mois avant l'entrée en vigueur des traités. Une réunion informelle a bien eu lieu entre deux portes à la sortie d'une session de l'OTAN à Paris, le 20 décembre, mais on ne peut que décider de se revoir au même endroit, les 6 et 7 janvier 1958.

### Vers un inévitable statu quo

Lorsque débutent les négociations de Paris, le 6 janvier, aucune candidature n'est officiellement présentée. Mais les candidatures existent: Bruxelles, Strasbourg, Turin, Milan, Monza et Stresa. Luxembourg, qui veut à tout prix garder la CECA, n'est pas prête à accueillir toutes les institutions. Son opinion publique craint un afflux massif d'étrangers qui ferait perdre son âme au petit pays. Elle réserve donc sa candidature pour le cas où les discussions mèneraient inéluctablement vers la désignation d'un siège unique, et donc vers la perte de celui de la Haute Autorité. Une dernière ville fait miroiter sa candidature: Paris, ou plutôt Chantilly, dans le département de l'Oise à quelques dizaines de kilomètres au nord de la capitale française. Les autorités françaises seraient prêtes à y construire de toutes pièces toutes les infrastructures nécessaires à un district européen.

Durant deux jours, les négociations piétinent. Tout le monde s'accorde sur le principe du siège unique, mais dès qu'il s'agit de mettre ce principe en application, les voix divergent. D'une part, on ne peut installer un siège unique du jour au lendemain. D'autre part, un siège unique implique un «tout pour un et rien pour les autres».

La conférence de Paris se termine sur un échec, à peine tempéré par la nomination des commissaires et présidents des Commissions. Les institutions pourront donc démarrer le travail. Dans quelle ville? Les ministres, nous l'avons vu, déci-

dent que les Commissions CEE et Euratom se réuniront alternativement à Luxembourg et à Bruxelles. Plus précisément, au lieu de parler de celle-ci, le communiqué final mentionne Val-Duchesse. L'Assemblée parlementaire commune tiendra ses sessions à Strasbourg. Quant au Conseil de ministres, il sera convoqué à l'initiative du pays qui le préside. Or, pour les six premiers mois de 1958, c'est la Belgique qui assume cette charge. Cette situation plutôt favorable à Bruxelles doit durer jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1958, date à laquelle les ministres se retrouveront pour discuter du siège. Ils seront aidés en cela par l'avis d'un collège d'experts en urbanisme chargé de départager les villes candidates sur des bases non politiques. Dans le même temps, les présidents des institutions auront également donné leur avis sur la question.

Au lendemain de la conférence de Paris, le gouvernement grand-ducal comprend qu'il est en train de perdre du terrain au profit de Bruxelles. C'est pourquoi il décide de déposer officiellement la candidature de Luxembourg au siège unique. Cela constitue une épine en plus dans les négociations prévues le 1<sup>er</sup> juin. Jusque-là, les deux villes qui se partagent les Commissions vont tout mettre en œuvre pour satisfaire les exigences du travail communautaire et consolider ce qu'elles venaient d'acquérir.

Mais entre-temps, le 11 février 1958, un accord officieux intervient entre les Six. Partant du principe qu'une fois le siège définitif fixé il faudra au moins deux ans avant que les bâtiments ne soient construits, ils décident que Bruxelles abritera, en tout cas pendant les deux prochaines années, les secrétariats des Conseils de ministres et des Commissions du marché commun et de l'Euratom. La décision est évidemment fort bien accueillie en Belgique, d'autant que les Six ne parlent déjà plus de Val-Duchesse, mais bien de Bruxelles.

Avec un léger retard sur le programme fixé, les avis consultatifs demandés à Paris au début du mois de janvier tombent au compte-gouttes à partir du mois de mai. Bien que le comité d'ex-

Pour la publication immédiate

Lundi, le 12 Mai 1958

Union Paneuropéenne

2 Leimenstrasse, Bâle

Quelle sera la Capitale de l'Europe?

A la veille du scrutin de l'Assemblée Parlementaire Européenne sur la question du siège de la future Capitale de l'Europe, l'Union Paneuropéenne publie les résultats définitifs de son Enquête Parlementaire sur ce sujet.

L'Union Paneuropéenne s'était adressée au 2996 parlementaires des six pays faisant parti du Marché Commun Européen.

Les 768 réponses obtenus se répartissent de la façon suivante:

Parlementaires	Paris	Bruxel- les	Stras- bourg	Luxem- bourg	Autres villes	Total
Allemands	36	44	88	14	4	186
Belges	—	123	—	—	—	123
Français	171	3	80	—	5	259
Italiens	52	15	14	4	15	100
Luxembourgeois	—	—	—	12	—	12
Néerlandais	9	58	16	4	1	88
Total	268	243	198	34	25	768

Les autres villes sont:

Milan - 9 I, Turin - 2 I, Rome - 2 I, Stresa - 2 I,  
Nice - 2 F, Lyon - 1 F, Dijon - 1 F, Fontainebleau - 1 F,  
Vienne (Autriche) - 3 A, Saarbruck - 1 A, Rotterdam - 1 N.

*R. Coudenhove-Kalergi*

Richard de Coudenhove-Kalergi

Président de l'Union Paneuropéenne

Résultats de l'enquête sur le siège de la future capitale de l'Europe, menée par l'Union paneuropéenne auprès des parlementaires des six États membres. (Richard de Coudenhove-Kalergi, «Quelle sera la capitale de l'Europe?», 12 mai 1958)

## Joyeuse Entrée et Belgique joyeuse

Lors du déménagement de la Commission CEE vers l'avenue de la Joyeuse-Entrée, Jean Rey a bien du mal à faire comprendre à ses collègues, «qui ne connaissent pas très bien les chartes constitutionnelles du Brabant, que notre nouvelle adresse n'est pas l'Entrée joyeuse, et qu'elle n'a rien de commun avec une certaine Belgique joyeuse qui est actuellement le siège d'une activité d'une autre nature» (1). La Belgique joyeuse est, lors de l'«Expo 58», le nom donné à un minuscule «village» reconstituant des façades typiques de l'architecture belge des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, et abritant une série d'estaminets, de restaurants et autres lieux de festivités. La Joyeuse Entrée, quant à elle, renvoie à la charte par laquelle le nouveau souverain du Brabant confirmait les privilèges accordés aux habitants, au moment de son inauguration, de sa «joyeuse Entrée». Définissant les obligations mutuelles mais aussi les libertés des sujets, elle a servi de référence constitutionnelle.

D'après Lethé, M., *L'Europe à Bruxelles dans les années 1960: le pourquoi? et le comment?*, mémoire de licence en histoire, UCL, Louvain-la-Neuve, 2003, p. 133.

perts ait très visiblement tenu à ménager les susceptibilités, ses résultats ne sont pas défavorables à Bruxelles. À la différence des autres candidatures, Bruxelles bénéficie d'un grand nombre d'atouts: situation géographique centrale, réseau de communications développé, métropole internationale depuis plus d'un siècle, parc immobilier laissant des perspectives intéressantes pour l'Europe, équipements socioculturels de capitale, climat sociologique favorable à l'idée européenne. Les présidents des trois Commissions européennes sont également assez favorables à Bruxelles, surtout Walter Hallstein: «En étudiant les diverses candidatures des villes qui ont été proposées pour le siège, j'ai été guidé par l'idée

que, dans toute la mesure du possible, le choix doit être fait en dehors de toute considération de prestige, et que l'équilibre au sein de la Communauté doit être maintenu. C'est pourquoi j'estime que ce choix ne devra se porter sur aucun des trois grands pays de la Communauté. Parmi les villes proposées, Bruxelles répond particulièrement aux exigences auxquelles doit satisfaire la ville appelée à devenir le siège de toutes les institutions européennes, à la fois du point de vue de la position géographique, des facilités d'accès et des disponibilités immédiates en locaux de travail et d'habitation» (2).

Quant à l'Assemblée, après un vote aux procédures complexes, elle renforce encore la position favorable de Bruxelles, mais de manière moins flagrante et surtout plus équivoque.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1958, les ministres se réunissent. Mais l'Italie qui connaît alors une grave crise gouvernementale n'envoie pas de représentant à la réunion. Impossible donc de déterminer un siège puisque l'unanimité est requise. La question est donc reportée à plus tard. Et en attendant, la situation existante perdure, et Bruxelles continue de tout mettre en œuvre pour le bon fonctionnement des institutions chez elle. Le statu quo joue clairement en sa faveur.

À la fin de l'année 1958, les exécutifs de la CEE et de l'Euratom ne se réunissent plus qu'à Bruxelles, dérogeant ainsi au principe de l'alternance avec Luxembourg (3). Quant à l'Assemblée, elle se réunit à Strasbourg et son secrétariat est bien installé à Luxembourg, mais par facilité, ses commissions travaillent à Bruxelles, auprès des Commissions.

Cette implantation «éclatée» entre trois villes semble convenir aux États et aux exécutifs européens. Seule l'Assemblée se trouve dans l'embaras puisqu'elle est partagée entre trois centres nerveux. C'est d'ailleurs elle qui sou-

(1) AMAEB, dossier 6641 I.G.2.

(2) Deux réunions ont toutefois lieu à Strasbourg à la Maison de l'Europe, les 22 et 23 octobre 1958 et les 16 et 17 décembre 1958.

(1) «Monsieur Rey nous parle du Marché commun», *Le Soir*, 27 avril 1958.





La Commission s'installe en juillet 1958 avenue de la Joyeuse-Entrée. Une extension «Cortenberg» est ensuite ajoutée. Elle occupe également une centaine de bureaux à la rue du Marais. En avril 1959, deux directions générales sont transférées à l'avenue de Brocqueville.

lève régulièrement le problème. En mai 1959, elle vote la résolution suivante: «L'Assemblée parlementaire européenne, ayant constaté que les gouvernements n'ont pas encore fixé le siège unique et définitif des institutions des Communautés, considérant que cette carence cause un grave préjudice à l'activité que l'Assemblée parlementaire européenne a l'obligation et le droit d'exercer, [...] charge le comité des présidents [de chaque commission parlementaire] de désigner une délégation pour présenter la présente résolution aux gouvernements des six États membres, et pour leur déclarer fermement que, si, passé un délai raisonnable, ils n'ont pris aucune décision quant au siège de l'Assemblée, celle-ci décidera du lieu où elle tiendra ses sessions et de leur organisation, afin de toujours disposer des locaux dont elle a besoin tant pour tenir les réunions de l'Assemblée et de ses commissions que pour installer de façon permanente et appropriée les services de son secrétariat» (1).

Mais l'Assemblée n'est pas écoutée. Elle remet sa menace à exécution. Des tentatives ultérieures pour remettre la question à l'ordre du jour des réunions ministérielles n'aboutissent pas. L'installation dans le provisoire se prolonge jusqu'à la fusion.

### La fusion des exécutifs et le siège de la Commission unique

La fusion des exécutifs implique obligatoirement des modifications dans l'implantation géographique. La question essentielle se joue donc entre Luxembourg et Bruxelles. Le problème du Parlement européen de Strasbourg n'aurait pu être qu'une partie subsidiaire, pour régler définitivement la querelle du siège dans son ensemble. Mais en fin de compte, le Parlement est véritablement devenu le nœud du problème, utilisé comme monnaie d'échange dans les marchandages entre Bruxelles et Luxembourg.

(1) AMAEB, dossier 6641 1.G.2.

Dans ce contexte, la capitale grand-ducale a énormément à perdre. L'exécutif le plus important étant celui de la CEE à Bruxelles, la Haute Autorité n'est plus qu'une institution secondaire qui n'a plus, dans le processus d'intégration européenne, le poids majeur qu'elle avait avant 1958. Bruxelles est donc le centre de gravité et, s'il doit y avoir un déménagement, c'est vers Bruxelles qu'il doit logiquement se produire. Conscientes de l'irréversibilité de cette situation, les autorités grand-ducales cessent progressivement de réclamer le maintien de la CECA à Luxembourg. Conseillées par... la diplomatie belge, elles concentrent désormais leurs revendications sur l'obtention de compensations.

Ces compensations sont de deux ordres: l'intérêt matériel et l'intérêt de prestige. En perdant la Haute Autorité de la CECA, le Luxembourg perd également 1 100 fonctionnaires travaillant, vivant et consommant sur place avec leurs familles. En même temps, la Haute Autorité fournit à la capitale grand-ducale un prestige reconnu et une présence sur la scène internationale permettant de valoriser ce petit pays. Pour combler ce manque, une seule institution semble convenir: le Parlement européen. Celui-ci tient ses sessions à Strasbourg, mais son secrétariat est installé à Luxembourg. Le regroupement est donc une solution idéale. Inutile de préciser que cela ne ferait pas les affaires de Strasbourg et du gouvernement français.

Le problème est donc particulièrement complexe lorsque les ministres des Six entament le 20 septembre 1963 les négociations sur la fusion des exécutifs européens. Il est notable que, à ce moment, plus personne n'envisage pratiquement de siège unique pour le Conseil, la Commission et l'Assemblée. En même temps, seules Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg sont encore en lice, alors qu'aucune décision officielle n'a jamais écarté les autres villes candidates en 1958.

Comme on pouvait s'y attendre, Strasbourg refuse catégoriquement la proposition luxembourgeoise. Il faut donc chercher une autre solution, tâche à



Bruxelles, 30 septembre 1964, le bâtiment Berlaymont en construction. L'édifice est bâti aile par aile. Prévus pour 1964, la première aile ne sera achevée qu'en 1967. La direction générale de l'agriculture s'y installera.

laquelle se consacrera très activement le Coreper. Celui-ci fait une série de propositions répondant au souhait du Grand-Duché de Luxembourg de conserver les droits moraux — c'est-à-dire des intérêts de prestige — et les intérêts matériels dont elle disposait grâce à la Haute Autorité. Lors du Conseil de ministres de février 1964, le Coreper propose que Luxembourg conserve la Cour de justice et le secrétariat de l'Assemblée, et abrite les services de la BEI ainsi qu'une série d'autres institutions secondaires. Luxembourg rejette la proposition, son représentant affirmant qu'il n'a pas «l'habitude de se contenter de pourboires» et qu'il n'est pas un «marchand de cacahuètes»<sup>(1)</sup>. Pour lui, seules les sessions de l'Assemblée constituent une compensation raisonnable.

Une nouvelle thèse apparaît alors dans certains milieux diplomatiques: celle du siège bipolaire. À défaut de siège unique, il faut rechercher la moindre dispersion, et les institutions doivent au moins être regroupées de manière logique. Une ville pourrait donc abriter toute l'organisation exécutive, et une autre les organes de contrôle judiciaire et parlementaire. Personne ne conteste les qualités de Bruxelles pour devenir le pôle exécutif. C'est un fait et cela est impossible à changer. Pour l'autre pôle, Luxembourg semble se dessiner, mais la France s'y oppose naturellement.

C'est alors que l'Assemblée parlementaire, lasse des négociations qui n'avancent pas, fatiguée aussi de se voir ballottée ainsi sans être consultée, décide de prendre les choses en main. On a vu que, en 1959, elle avait lancé un sérieux avertissement aux ministres. Le 13 septembre 1964, partant du principe accepté en janvier 1958 que l'unicité du siège doit être respectée, elle menace de décider elle-même de l'endroit où elle se réunira. Étant donné que le centre nerveux des institutions se trouve à Bruxelles, c'est là qu'elle se dirigerait en cas de coup de force.

(1) CEAB 2 2775, dépêches AFP-AP sur la réunion du Conseil de ministres du 24 février 1964, recueillies par la Commission des Communautés européennes, 25-26 février 1964.

Mais dans le même temps, une autre solution se dégage du côté du Coreper: il s'agirait de partager soit les sessions de l'Assemblée entre Strasbourg et Luxembourg, soit les réunions du Conseil de ministres entre Bruxelles et Luxembourg, soit les deux. En coulisse, cette solution semble intéresser les Grands-Ducaux; officiellement toutefois, ils continuent d'exiger la totalité des sessions parlementaires. La France de son côté s'oppose toujours au partage, alors que la Belgique accepte du bout des lèvres le principe de concéder une partie des réunions du Conseil de ministres, comme le signale le représentant belge au Coreper à son ministre: «La délégation belge se trouve appelée, sous peine de se voir accusée de défendre des intérêts égoïstes, à consentir des sacrifices qui ne vont même pas dans le sens d'une bonne décision. [...] La solution que l'on propose maintenant pour tenir compte de l'intransigeance calculée de la France concernant Strasbourg et pour ménager les préférences du Parlement va à l'encontre de l'intérêt des Communautés»<sup>(2)</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'action parlementaire prend forme, sur la base de l'hypothèse avancée par le Coreper. Finalement, l'Assemblée se prononce en novembre au terme d'un vote serré; 74 des 142 parlementaires européens manifestent leur préférence pour rester à Strasbourg plutôt que de voyager entre celle-ci et Luxembourg. À noter que la solution bruxelloise n'entraîne pas dans les termes de la résolution, sans quoi c'est probablement celle-là qui aurait remporté la majorité des voix.

Mais dans cette affaire, le Parlement dont la résolution n'a aucune valeur contraignante s'est considérablement affaibli à cause du caractère confus et précipité du vote. Certes, les ministres ne pourront pas se permettre d'aller à l'encontre de l'avis émis: la solution du partage des sessions entre Strasbourg et Luxembourg est donc oubliée, au grand dam de la délégation grand-ducale. Mais désormais, les ministres peuvent travailler sans la perspective d'un hostile vote parlementaire. C'est une épine hors du pied.

(2) AMAEB, dossier 6641 1.G.2, document A.Q.QC.12/8.694, d'ordre 620.



Mise en place, à l'entrée de la rue Juste Lipse, d'un panneau indicateur «Quartier Schuman», «*Schumanwijk*» en néerlandais. Le quartier Schuman, où sont logées les institutions européennes, est situé en plein cœur de Bruxelles, entre le parc du Cinquantaire et le parc royal.

Du même coup, cependant, une hypothèse de travail a disparu. Il ne reste donc plus qu'une solution: le partage des réunions du Conseil de ministres entre Bruxelles et Luxembourg. Inacceptable pour les Grands-Ducaux qui n'y voient pas une compensation politique assez importante. C'est donc l'impasse.

Pendant plus d'un mois, la situation est bloquée. Ce n'est qu'en janvier 1965 que le Coreper avan-

ce une nouvelle proposition assez semblable aux précédentes. Mais la délégation belge y apporte une touche qui permet d'en augmenter le caractère politique: «Le mieux serait sans doute de rechercher une présentation organique et fonctionnelle qui ferait apparaître qu'elle est réellement une solution favorable aux Luxembourgeois dans la ligne du rôle européen de ce pays»<sup>(1)</sup>.

(1) AMAEB, dossier 6641 1.G.2, document C.QC.12/9.841, d'ordre 40.

C'est quasiment une question d'emballage. Il s'agit de donner aux services européens implantés à Luxembourg un caractère politique, en les groupant selon certaines idées pivot. Ainsi, autour du pivot financier, on installerait à Luxembourg la BEI, le Fonds européen de développement et d'autres institutions financières qui seraient créées à l'avenir. On pourrait aussi y organiser les Conseils de ministres réunissant les ministres des finances. Le même principe serait suivi pour le pivot judiciaire sur la base de la Cour de justice.

Cette nouvelle proposition permet de réaliser un accord lors du Conseil de ministres des 1<sup>er</sup> et 2 mars 1965. Un mois plus tard, les Six signent le traité de fusion. Le texte déclare que Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés. Bruxelles est le siège de la Commission européenne. Strasbourg est le siège du Parlement, son secrétariat étant installé à Luxembourg. Quant au Conseil, s'il a son siège à Bruxelles, il tiendra séance à Luxembourg pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, et ce de manière automatique.

La victime principale de l'accord sur le siège est très certainement le Parlement européen, qui se retrouve éclaté entre Strasbourg pour ses séances, Luxembourg pour son secrétariat et Bruxelles pour ses réunions de commissions. En revanche, l'institution bénéficiant le plus de l'accord est la Commission des Communautés européennes, complètement réunie à Bruxelles. Jusqu'à la fin des années 80 et sans parler de quelques ajustements de parcours, les institutions communautaires ont été réparties de cette manière toujours provisoire, et ce n'est qu'en 1992 au sommet d'Édimbourg que la question des sièges fut réglée de manière définitive.

L'Europe des Six a perdu un temps précieux dans cette affaire. Il aura fallu sept années, de 1958 à 1965, pour que la question du siège soit réglée. Et encore, elle ne l'a été que provisoirement. Pendant tout ce temps, l'intégration européenne n'a pu avancer sereinement, ses différents membres étant tiraillés pour des questions matérielles et de prestige. Le quotidien bruxellois *Le Soir* avait bien

perçu toute l'ampleur de ce problème, et ce dès le lendemain de la conférence de Paris de janvier 1958. Il propose alors dans ses colonnes une solution qui, in fine, est à très peu de chose près celle qui est adoptée en mars 1965: «Rationnellement, il est vrai, la concentration des institutions européennes est une mesure souhaitable. La solution ne consisterait-elle pas alors à rechercher un équilibre judicieux entre les nécessités de la rationalisation et les exigences des amours-propres nationaux? Cette solution ne paraît pas impossible. En effet, en dehors des administrations centrales des trois Communautés dont la réunion en un même lieu est pratiquement indispensable, il existe toute une série d'institutions européennes (Cour de justice, Assemblée, banque, instituts techniques) qui pourraient être dispersées sans dommage dramatique. En regard d'inconvénients mineurs, cette dispersion présenterait des avantages bien plus considérables. En premier, la ville qui accueillerait les Commissions européennes ne serait plus revêtue du lustre de l'unique, un peu trop voyant malgré tout dans l'état actuel des esprits, pour la susceptibilité des partenaires. D'autre part, une telle solution permettrait de partager le gâteau, méthode qui n'est pas d'une si grande immoralité quand on se trouve en présence, comme c'est le cas, de droits acquis très respectables. [...] Il n'y aurait pas grand mal, assurément, à ce que l'Assemblée des Six continue à siéger dans la capitale alsacienne. Il n'y aurait pas plus de mal à ce que, en échange de la Haute Autorité de la CEEA, Luxembourg obtienne diverses institutions d'une importance morale et matérielle similaires. C'est dans cette voie, semble-t-il, qu'il faudrait s'orienter pour sortir d'une impasse qui menace, autrement, de demeurer éternelle et de compromettre l'avenir même de la relance européenne» (1).

## Bruxelles accueille l'Europe

Bruxelles jouit d'une position centrale sur le plan international. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elle se fait remarquer par son dynamisme économique

(1) *Le Soir*, 14 janvier 1958.



Pensionnat de Berlaymont — Façade rue de la Loi

L'État belge est à la recherche d'un terrain à Bruxelles qui pourrait accueillir les fonctionnaires européens. Son choix se porte sur la propriété des chanoinesses de Saint-Augustin dont l'étendue de deux hectares permettra la construction d'un bâtiment pour la Commission avec un minimum d'expropriations. Le couvent, l'école et le pensionnat de Berlaymont déménagent alors à Waterloo mais leur nom restera attaché aux lieux.

Les dames de Berlaymont présentes en 1624 au cœur de Bruxelles s'étaient installées en 1808 dans le quartier des Minimes et de la rue aux Laines d'où elles avaient été contraintes de déménager à cause de la construction du palais de justice. Elles s'étaient alors établies rue de la Loi en 1864.

et industriel, par les idées politiques que l'on y véhicule, par le nombre d'artistes qui y élisent domicile, par les institutions scientifiques qui y favorisent l'activité intellectuelle et aussi, déjà, par le nombre de congrès et conférences internationales qui s'y tiennent. Cette activité débordante dans tous les domaines subit un ralentissement important du fait de la Première Guerre mondiale. Le relèvement ne tarde pas. Il passe par le secteur tertiaire: banquiers, hommes d'affaires, commerçants se réunissent à Bruxelles où ils disposent de toutes les infrastructures dont ils ont besoin.

Sur cette base et fort de l'expérience surréaliste de 1952, le gouvernement belge accepte immédiatement la candidature de Bruxelles en octobre 1957 et s'engage à la présenter et à la défendre auprès des autres États membres. Il décide de tout mettre en œuvre pour que cette candidature aboutisse. Malheureusement pour lui, le problème est bien plus grand en 1958: Luxembourg et Strasbourg ont déjà abrité des institutions

pendant plusieurs années. Elles ont donc pris une certaine avance.

Dans la perspective d'un siège unique, l'État belge dispose de plusieurs sites où installer de vastes bâtiments. Plusieurs sont cités par la presse, mais ceux qui retiennent réellement l'attention des autorités sont le plateau du Heysel, où se déroule l'Exposition universelle, et la plaine des Manœuvres, ancien terrain d'entraînements militaires. Toutefois, même si les gouvernements des Six décidaient que le siège des institutions serait installé à Bruxelles, il serait impossible, pour des raisons matérielles, de créer immédiatement une cité européenne à l'un de ces endroits. C'est pourquoi le gouvernement belge prend une option de location sur de vastes immeubles déjà ou presque achevés, et ce avant même la réunion des 6 et 7 janvier 1958.

C'est dans ces bâtiments situés non loin du rond-point de la rue de la Loi — futur rond-point Schuman — que les Commissions CEE et Eura-

## Le pavillon de la CECA à l'«Expo 58» comme siège de l'Assemblée parlementaire européenne?

C'est avec un bâtiment tout en verre et en acier (voir p. 545), suspendu à un ensemble de six portiques symbolisant les six États membres de la Communauté, que la CECA est présente à l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles 1958. Bien que conçu comme un pavillon temporaire que ses propriétaires sont contractuellement tenus de démolir à la fermeture de l'Expo, il fait l'objet de plusieurs projets pour une utilisation ultérieure. Le gouvernement belge envisage d'abord de l'intégrer dans un complexe universitaire, scientifique et technique au Heysel, projet qui n'aboutira pas. La Haute Autorité pense pour sa part l'offrir à la CEE pour en faire un centre de réunions et de congrès. La section institutionnelle du pavillon serait transformée en hémicycle européen afin de résoudre le problème du siège de l'Assemblée parlementaire européenne. Bien que le site du Heysel soit éloigné du centre de Bruxelles, il présente certaines commodités d'accès et de parking qui pourraient compenser cet inconvénient. Le réaménagement du pavillon CECA offrirait une solution au manque de

bureaux disponibles pour les Communautés à Bruxelles et un nouvel atout à la capitale belge comme siège des institutions.

Ces différents projets nécessitent cependant que des fonds soient investis — notamment pour la consolidation durable du bâtiment —, ce à quoi ni les autorités belges ni les institutions européennes ne se montrent intéressées. Reste la possibilité que la Haute Autorité réalise les investissements elle-même, hypothèse mise rapidement de côté puisque «la CECA n'aurait aucun intérêt direct dans l'utilisation du pavillon réaménagé» (1).

La Haute Autorité finit par décider le démontage du pavillon le 6 mai 1959, le délai de démolition ne pouvant plus être reporté.

N. W.

D'après Hellemans, V., *La CECA à l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles 1958*, mémoire de licence en histoire, UCL, Louvain-la-Neuve, 1995, p. 132-142.

tom installent leurs services, dès janvier 1958. Dix étages y sont immédiatement disponibles, pour un total de 203 bureaux. Par ailleurs, un bâtiment est en voie d'achèvement à quelques centaines de mètres de là. À partir du mois de mai 1958, ses huit étages accueillent les services de la Commission CEE, laissant ainsi le premier édifice à la Commission Euratom. Pour le mois de juin 1958, deux nouveaux bâtiments abriteront plus de 400 bureaux, nombre qui devrait atteindre un millier pour la fin de l'année.

La solution la plus économique pour les Communautés européennes aurait été d'acheter directement ces bâtiments. Mais puisque la question du siège ne trouve pas de solution, elles ne peuvent pas prendre d'engagement en faveur de l'une ou l'autre ville. Elles ne peuvent donc même pas

louer un immeuble, car une décision pouvant tomber à tout moment, elles pourraient être dans l'obligation de rompre une série de baux locatifs. Dès lors, la solution qui est adoptée pour ces bâtiments, ainsi que pour un bon nombre des suivants, est que l'État belge achète ou loue les bâtiments, et les loue ou sous-loue ensuite aux Communautés. Cela nécessite des dépenses importantes de la part de l'État belge. Dans l'esprit des dirigeants toutefois, ces sacrifices constituent un atout lorsque les Six devront décider du siège définitif des institutions.

Très vite, les organismes hébergés à Bruxelles se sentent à l'étroit. Depuis l'origine, il est prévu que le nombre de fonctionnaires augmentera ra-

(1) CEAB 3 1160, lettre de Joseph Dinjaert à Albert Wehrer, 6 mai 1959.





Construction du bâtiment Berlaymont conçu par l'architecte Lucien De Vestel en collaboration avec Jean Gilson et Jean et André Polak. Ce bâtiment de treize étages en forme de croix est composé de quatre ailes de dimensions inégales construites sur pilotis. Parallèlement à cette édification, le gouvernement belge aménage le quartier : élargissement de la rue de la Loi, construction de deux tunnels routiers, d'un tunnel pour le métro et réouverture d'une gare ferroviaire.

pidement, mais les proportions que prend le mouvement surprennent les autorités européennes et belges. L'État belge doit donc trouver des espaces de bureaux qui puissent satisfaire les Communautés. Dès avril 1958, il prend en location deux nouveaux bâtiments. Ils sont à la fois éloignés l'un de l'autre et du rond-point de la rue de la Loi. Or, l'éloignement est une entrave permanente au bon fonctionnement des institutions. Il engendre des coûts de déplacements importants et une grande perte de temps. L'État est bien conscient de ces désagréments. Malgré la satisfaction apparente des services administratifs européens, probablement due au grand confort à l'intérieur des bâtiments, il se met en quête, dès juin 1958, d'un grand espace qui puisse convenir aux nouvelles institutions, et signale au président de la Commission CEE qu'il est prêt à faire

construire un complexe administratif. La réponse est prudente. Une fois encore, la Commission est confrontée à la précarité du «statut» de Bruxelles comme siège des institutions.

Du côté belge, où l'on ne cesse de se démener et de faire bonne figure parmi les villes candidates, on verrait évidemment d'un très bon œil le feu vert de la Commission pour un rassemblement des organismes dans un espace circonscrit. Une telle perspective accroîtrait en effet les chances de Bruxelles de devenir le siège définitif. C'est pourquoi, malgré la réponse mitigée des responsables européens, les autorités belges vont de l'avant et se mettent en quête d'un terrain non loin du rond-point de la rue de la Loi. C'est en effet dans ce quartier que se situent déjà cinq des huit bâtiments «européens» de Bruxelles. D'autre part, les

fonctionnaires européens habitent, pour la plupart d'entre eux, dans les communes est et sud-est de Bruxelles, soit les communes les plus riches et les plus confortables de la ville. Il était donc logique que le complexe soit construit à cet endroit.

Or, à moins de 100 mètres du rond-point de la rue de la Loi, se trouve une propriété de deux hectares appartenant aux Sœurs de Berlaymont et abritant un établissement scolaire. En décembre 1958, l'État se manifeste pour acquérir la propriété. Après quelques mois de négociations, une transaction est signée en mai 1960.

Les autorités belges n'ont pas attendu d'être effectivement propriétaires pour engager des études sur le bâtiment à construire. Un comité est constitué dès le début de l'année 1959 pour établir les plans du futur complexe *Berlaymont*. Il a pour tâche de préparer la construction d'un édifice prestigieux à même d'abriter l'ensemble des services européens, mais qui puisse éventuellement être rapidement transformé afin d'abriter une administration nationale. L'État belge consent donc, plus ou moins dans le vide, à des investissements colossaux.

L'enthousiasme et la grande publicité réalisée autour du Berlaymont tournent bien vite à l'aigre. En effet, il apparaît fort rapidement que l'on ne parviendra pas à réaliser dans les temps le plan en trois phases prévu par le gouvernement belge pour la réalisation du bâtiment. Selon ce plan, la première phase devait être achevée entre le mois de mars et le mois de novembre 1961. Elle n'est entamée qu'en février 1961. Et encore, à cette date, c'est seulement l'adjudication pour les premiers terrassements qui est accordée. Les premiers coups de pelle, eux, ne furent donnés qu'à la fin du mois d'avril. Dès lors, il n'est pas étonnant que le gouvernement belge ait dû faire face, dans le courant de l'été 1961, à une série de demandes pressantes des Communautés soucieuses de disposer d'un planning précis des étapes de la réalisation du Berlaymont. En fait, l'État belge est en panne de fonds. Il doit recourir à un financement extérieur, et la conclusion des

conventions prend du temps. Encore une fois, il se démène pour l'Europe et n'hésite pas à se mettre dans le rouge. Il n'en demeure pas moins que ces retards sont évidemment assez mal perçus par les partenaires européens et par les institutions elles-mêmes.

Quoi qu'il en soit, depuis avril 1962, l'État a trouvé un partenaire privé pour la réalisation du complexe. Selon les estimations, la première aile peut être disponible vers le mois de mai 1964. Mais c'était sans compter sur un manque de coordination entre le chantier et les chantiers voisins des chemins de fer et des transports en commun. Du coup, un nouveau retard est annoncé. En définitive, c'est le 1<sup>er</sup> février 1967 que la première aile du Berlaymont est totalement achevée. À partir du mois d'août, les premiers fonctionnaires s'y installent. Dans les mois qui suivent et jusqu'à la fin de l'année 1969, les bureaux des quatre ailes du bâtiment sont peu à peu achevés et occupés par 4 000 fonctionnaires. La Commission est enfin dans ses meubles.

Et les autres institutions de Bruxelles? À l'origine, il avait été prévu que le Berlaymont puisse héberger l'ensemble des fonctionnaires de la Commission et du secrétariat du Conseil de ministres. Mais rapidement, devant l'augmentation du nombre de fonctionnaires, il fallut trouver une autre solution. Le problème est que, avant même son achèvement, le Berlaymont a acquis une aura internationalement reconnue, que chacune des deux instances veut s'approprier à son compte. Des négociations longues et laborieuses commencent alors, au cours desquelles on envisage la possibilité de partager l'édifice de manière hermétique, au prix d'investissements importants. Pour finir, il est décidé que la Commission investirait à elle seule le Berlaymont et que l'État belge ferait construire un autre édifice en face de la rue de la Loi, destiné au Conseil de ministres. La Commission avait obtenu gain de cause. Quant au Conseil de ministres, il devra encore attendre plus de vingt ans avant de pouvoir disposer du Juste Lipse.

MICHEL DUMOULIN ET MATTHIEU LETHÉ



## Deuxième partie

# Les politiques



Illustration tirée du film réalisé en 1951 par Henri Storck (scénario et dialogues de Charles Spaak) intitulé *Le banquet des fraudeurs*. Dans la réalité, les «trois frontières» sont le point d'intersection des territoires des communes de Vaals (Limbourg hollandais), Plombières (province de Liège) et Aix-la-Chapelle (Allemagne). Dans la fiction, ce point de contact correspond au village imaginaire de Dorpveld.

Présenté à Bruxelles le 5 avril 1952, le film sort à Paris le 9 juillet. Les rôles principaux sont tenus par Françoise Rosay, Jean-Pierre Kérien, Christiane Lénier, Paul Frankeur et Raymond Pellegrin.

Storck a longuement évoqué la genèse et les intentions du film, qui passa du statut de documentaire à celui de film de fiction: «Ce sont les responsables des services cinématographiques du plan Marshall [...]», explique-t-il, «qui me proposèrent en 1949-1950 de tourner un film documentaire sur la naissance de Benelux [...]. J'eus la chance de convaincre [...]

Charles Spaak de participer à cette aventure [...]. Nous nous mîmes aussitôt en rapport avec les comités Benelux en Belgique dont le président M. Van Dorpe accepta d'assurer la production du film avec le Centre européen de la culture à Genève, dirigé par Denis de Rougemont [qui] [...] nous mit en rapport avec le président de l'Union européenne des fédéralistes, le D<sup>r</sup> Eugène Kogon, de Francfort [...]. En vue de produire le film, le D<sup>r</sup> Kogon créa [...] une société de production [...] sous le nom Europafilm [...].»

Henri Storck et Charles Spaak menèrent une enquête attentive dans les milieux politiques, économiques et sociaux hollandais et belges impliqués dans l'expérience Benelux. Mais comment consacrer un film à ces problèmes, notamment économiques, dans le cadre d'une fiction? Henri Storck: «Notre embarras était grand quand, au hasard de nos déplacements, nous découvrîmes qu'il se trouvait un village [...] où se trouvaient installés trois postes frontières avec tous leurs attributs habituels: poteaux, barrières, services de contrôle, douaniers [...]. Et dans ce village, trois mondes différents cohabitent: celui des travailleurs, celui des douaniers, celui des fraudeurs [...]. Et s'il arrivait que la frontière ouverte entre les Pays-Bas et la Belgique entraînaient des difficultés économiques pour le monde des travailleurs? Et que la frontière fermée avec l'Allemagne ne le fût qu'en apparence, puisque les fraudeurs, par centaines, la traversent tous les jours? Et s'il était possible, à la faveur du jeu classique des gendarmes et des voleurs, d'intriguer le spectateur et de retenir son attention en lui parlant de toutes les idées que notre exposé soulève? Et finalement d'indiquer à grands traits le problème bénéluxien par rapport à l'Allemagne, à l'arrière-plan, en indiquant que la solution qu'il propose n'est qu'une première étape de l'évolution qui porte toute l'Europe à s'unir» (Henri Storck, «Présentation du film *Le banquet des fraudeurs*», dans *Jeune Cinéma*, n° 189, octobre 1988, p. 47-48).

## Chapitre 14

# Un marché pas encore tout à fait commun

La mise en place d'un marché intérieur de grande taille est à la base de tous les projets développés depuis l'entre-deux-guerres pour donner à l'Europe les bases nécessaires de prospérité économique, à l'image des États-Unis qui constituent le modèle de référence en la matière depuis le début du siècle. Les projets d'union douanière imaginés depuis les années 20 trouvent ainsi leur aboutissement dans la réalisation du marché commun à six au cours des années 60. Mais l'efficacité économique ainsi recherchée ne peut se limiter à la libre circulation des produits d'origine industrielle. Outre le marché commun des produits agricoles, la libre circulation des services, de la main-d'œuvre et des capitaux constitue un élément fondamental de l'intégration économique.

### La dynamique de l'union douanière

«La mise en place du marché commun dans le domaine de la circulation des marchandises n'est pas une entreprise spectaculaire», peut-on lire dans le rapport sur l'activité de la Communauté pour l'année 1958 <sup>(1)</sup>. Il s'agit pourtant d'une œu-

vre difficile considérée comme le socle du projet communautaire. Elle sera réalisée en avance sur le programme fixé par le traité de Rome, soit dix-huit mois avant la fin de la période transitoire. Cette vaste entreprise consiste pour l'essentiel à mettre en œuvre de manière parallèle l'élimination des contingents et des droits de douane au sein de l'espace communautaire et l'élaboration d'un tarif extérieur commun. Le passé de l'Europe ne la prépare alors qu'imparfaitement à cette vaste opération: la crise des années 30, les difficultés économiques et les pénuries de l'après-guerre ont entraîné la construction par les États de vastes arsenaux de mesures protectionnistes. Des traditions et cultures nationales diverses — protectionnisme pour la France et l'Italie, orientation plus favorable au libre-échange chez leurs partenaires — mais aussi la fragilité de la balance des paiements pour la France et des intérêts sectoriels défendus par d'influents organisations professionnelles dans chacun des pays rendent l'entreprise difficile au point que certains observateurs doutent du succès. D'un autre côté, les habitudes de collaboration et l'expérience acquise au sein de l'OECE qui est chargée de ces questions à l'échelle de toute l'Europe occidentale depuis le début des années 50 peuvent faciliter le dialogue.

<sup>(1)</sup> CEE, Commission, *Premier rapport général sur l'activité de la Communauté*, 17 septembre 1958, p. 53.

Les contingents venant s'ajouter aux droits de douane constituent alors une arme redoutable du protectionnisme, permettant aux États de limiter de façon quantitative les importations. Leur démantèlement a été pour partie réalisé dans le cadre de l'OECE au cours des années 50. Il reste cependant à l'achever, le traité de Rome ayant posé le principe de leur interdiction définitive. Chaque pays doit donc globaliser les contingents jusque-là attribués individuellement à chacun de ses partenaires de la Communauté; les quantités admises à l'importation seraient ensuite progressivement augmentées jusqu'à suppression définitive de ce type de dispositif.

Le traité fixe également des objectifs précis en matière d'élimination des barrières douanières. À partir d'un statu quo sur la base des droits appliqués par les États, les droits de douane affectant la circulation des produits à l'intérieur de l'espace communautaire doivent être éliminés au terme de la période transitoire. Le traité programme une diminution de 30 % au cours de la première étape (1958-1961), de 30 % au cours de la deuxième (1962-1965) et la liquidation du solde au 31 décembre 1969.

Claude Jacquemart, chef de division chargé des questions douanières au sein de la direction générale de l'industrie depuis 1966, après avoir suivi la mise en place du marché commun à la direction générale des douanes françaises, explique combien la tradition de coopération entre services nationaux des douanes mise en place depuis les années 50 a préparé le terrain, facilitant ainsi la mise en œuvre du programme communautaire: «Un acquis commun significatif d'ordre réglementaire existait donc et facilitait déjà les échanges internationaux et les négociations commerciales bilatérales ou multilatérales. Il prolongeait très concrètement en Europe les efforts de désarmement tarifaire ou contingentaire découlant des actes internationaux dont le champ d'application était géographiquement plus étendu [...]. Les douaniers des six États avaient donc un avantage sur d'autres. Ils se

connaissaient, se fréquentaient, nouaient des amitiés...» (1).

Une fois le traité signé, les habitudes de travail en commun facilitent l'application du programme fixé par le traité, à travers la mise en place d'une concertation étroite des fonctionnaires de la Commission avec les fonctionnaires nationaux: «Les moyens [...] ont consisté à envoyer à Bruxelles [...] des fonctionnaires nationaux ayant une certaine expérience [...]. En second lieu [...], des comités furent constitués et furent chargés de préparer les projets que la Commission se voyait ensuite proposés par ses services».

«Ces réunions étaient soigneusement préparées, souvent par des contacts bilatéraux. En tant que chef de division responsable, je me faisais un devoir, à partir de 1966, de rencontrer chacun des chefs des administrations [...] afin de mettre au point des formules de compromis.» Les derniers ou avant-derniers arbitrages sur les textes de base «étaient, en général, rendus lors des réunions du Comité des problèmes douaniers avant que les véritables propositions ne suivent la procédure officielle [...] sans compter que des contacts [...] étaient pris en tant que de besoin avec les milieux professionnels intéressés» (2).

Le succès qu'allait être la réalisation de l'union douanière tient donc de la capitalisation réussie par la Commission des relations anciennes de travail et d'amitié unissant les fonctionnaires nationaux des douanes, dont certains ont rejoint l'administration communautaire. Il faut ajouter que les directeurs généraux des douanes nationales ont coutume de se rencontrer de manière informelle au sein de ce qu'il est d'usage d'appeler le club des directeurs généraux, structure qui leur permet de résoudre de manière informelle telle ou telle difficulté (3). Joue également la souplesse

(1) Jacquemart, Cl., «Le rôle des douanes dans la construction européenne, 1957-1978», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. I, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002, p. 462-467.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*, p. 465.



«La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises, et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douanes à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers» (article 9, paragraphe 1, du traité CEE).

du traité lui-même qui prévoit, à travers son article 155, des délégations de pouvoir en faveur de la Commission «après avis et vote à la majorité qualifiée au sein de chaque comité chargé d'examiner les problèmes d'application» du traité en matière de réglementation douanière <sup>(1)</sup>.

La forte dynamique impulsée par la Commission à ce processus, aidée en cela par les pays à tradition libre-échangiste et un contexte économique favorable, permet dès lors de devancer les échéances. L'essentiel est acquis au cours des premières années, marquées par deux accélérations successives du processus. Si les premières décisions de désarmement commercial sont prises conformément aux dates prévues par le traité, aux 1<sup>er</sup> janvier 1959 et 1960 pour ce qui est des contingents,

au 1<sup>er</sup> janvier 1959 pour la première diminution des droits de douane intracommunautaires, une première accélération du processus est engagée le 12 mai 1960. Le Conseil décide alors de la liquidation complète du système des contingents, ainsi qu'une diminution supplémentaire de 10 % des droits de douane à la date du 31 décembre 1961, c'est-à-dire à l'occasion du passage à la deuxième étape de la période transitoire. Une deuxième décision d'accélération du processus est prise le 15 mai 1962, permettant une nouvelle réduction du niveau des droits de douane de 10 % au 1<sup>er</sup> juillet sur les produits industriels. C'est ainsi que la protection intracommunautaire sur les produits industriels se trouve alors ramenée à la moitié de son niveau de base, devançant ainsi les échéances de deux ans et demi. Les étapes ultérieures aboutissent à la suppression totale des droits au sein de l'espace communautaire au

<sup>(1)</sup> Jacquemart, Cl., «Le rôle des douanes...», op. cit., p. 464.

### La France et le marché commun: des appréhensions injustifiées

«Les premières réductions de droits de douane et les premières mesures de démobilitation contingente sont prises le 1<sup>er</sup> janvier 1959. La Communauté, afin de bien marquer qu'elle n'a pas l'intention de pratiquer une politique commerciale protectionniste, étend largement le bénéfice de ces mesures de libération aux échanges avec les pays tiers. Ainsi amorcé, le mouvement se développe rapidement. À l'initiative de la France, la réduction des droits de douane internes à la Communauté est accélérée à deux reprises, en 1960 et en 1962, par rapport au calendrier prévu par le traité de Rome. À la fin de 1961, les restrictions quantitatives à l'importation ont complètement disparu, la France, dont l'économie avait été rigoureusement protégée jusqu'en 1958 par des mesures de ce genre, ayant fait un effort remarquable dans ce sens. Le tarif extérieur commun est mis graduellement en place. Au milieu de 1962, les droits de douane intracommunautaires ont déjà été réduits de 50 %.

*Ce mouvement de libération du commerce se poursuivra au rythme prévu ou plus rapidement encore, pendant le reste des années 60, de sorte que l'union douanière européenne et la politique agricole commune seront en place dès le 1<sup>er</sup> juillet 1968, un an et demi avant l'échéance prévue par le traité. Le*

*commerce intraeuropéen croît rapidement pendant ces années-là. Bien que les échanges avec le reste du monde se fassent moins vite, ils augmentent également d'une façon très forte, montrant ainsi que le marché commun est un facteur de prospérité pour l'ensemble du monde.*

*En même temps que le commerce, c'est la productivité et la production qui se développent dans la Communauté à un rythme sans précédent. J'en reparlerai quand j'essaierai de dresser un bilan de ce que le marché commun a apporté à l'Europe. Mais, dès maintenant, je veux souligner que les inquiétudes françaises se révélèrent sans fondement. Certes, l'Allemagne est encore aujourd'hui le pays industriel le plus puissant d'Europe, mais l'écart entre la France et l'Allemagne, loin de s'élargir, s'est en grande partie comblé. Les conditions d'existence des Français sont très proches de celles des Allemands, tandis que le niveau de vie dans les deux pays n'est plus très éloigné de celui des Américains. On peut dire, sans exagération, que, de tous les pays de la Communauté, c'est la France qui a le plus bénéficié de la libération des échanges que le traité de Rome avait prescrite ou qu'il a indirectement entraînée.»*

Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 317-318.

1<sup>er</sup> juillet 1968. En réalité, presque tous les États ont amplifié l'ensemble de ces mesures à travers des dispositions de désarmement douanier volontaires et unilatérales, impulsant ainsi une dynamique supplémentaire aux dispositions prises en commun: l'Allemagne dès 1957 puis en 1964, la France en 1961, l'Italie en 1962, de sorte que, dès le commencement de la troisième étape de la période transitoire, le commerce intracommunautaire n'est plus affecté que par des droits le plus souvent inférieurs à 5 % <sup>(1)</sup>.

La mise en place du tarif extérieur commun (TEC) va permettre l'identification de la Communauté

comme une entité douanière unique vis-à-vis du monde extérieur. Le traité, pour se conformer aux règles du GATT, prévoit que les droits de tarif commun soient établis sur la base de la moyenne arithmétique des droits des quatre espaces douaniers fusionnés: Allemagne, France, Italie et Benelux. Ainsi l'incidence globale du tarif extérieur commun ne serait pas supérieure à celle des tarifs nationaux antérieurs. Établi sur la base des droits en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1957, le traité admet cependant une série d'exceptions. Celles-ci sont regroupées en une série de listes de produits pour lesquels le TEC ne doit pas être supérieur à un taux de 3, 10, 15 et 25 %, la liste F désignant une série de produits pour lesquels le taux de protection est prédéterminé, la liste G, enfin, rassemblant une série de produits pour les-

(1) Nême, J., et Nême, C., *Économie européenne*, PUF, Paris, 1970, p. 54.



quels une négociation entre membres doit intervenir une fois le traité en vigueur. Il s'agit pour cette dernière, outre une série de matières premières ou de produits alimentaires, de productions industrielles importantes pour lesquelles l'accord n'a pu se faire durant les négociations: automobiles, avions, machines-outils, aluminium, etc. Cette série d'exceptions a été introduite à l'initiative de Spaak au cours de la négociation du traité, afin d'éviter l'enlisement dans des négociations de détail, «parce que M. Spaak était un homme nerveux, qui voulait avancer. Quand il y avait une réunion à Val-Duchesse, il voulait avancer, avancer [...] En cas de problème, M. Spaak disait: "Hop, liste F, liste G. Il faut signer le traité. On ne va pas s'arrêter à ces brouilles"» (1). Dès lors, pour régler le sort de ces produits, le traité prévoit une négociation qui doit intervenir avant la fin de 1959.

Le premier rapport d'activité de la Commission montre à quel point la mise au point du TEC, entreprise dès avant la mise en vigueur du traité par le Comité intérimaire, comporte des difficultés. Il s'agit en effet de constituer, à partir de quatre tarifs dont les spécifications de détail sont différentes, un outil de travail utilisable par les fonctionnaires des douanes et les acteurs économiques concernés. Cela implique donc de ramener un ensemble d'environ 20 000 positions que représenterait la simple juxtaposition des tarifs en vigueur à un document en comportant environ 7 000. «Cette nécessité complique beaucoup les problèmes, en apparence simples, que pose le calcul d'une moyenne arithmétique. On quitte obligatoirement le terrain des opérations mécaniques, pour entrer dans le champ d'arbitrages délicats d'ordre économique ou d'ordre douanier», observe le rapport général de 1958 (2).

L'essentiel du travail d'élaboration du TEC est achevé au début de l'année 1960. Le Conseil du 13 février valide le projet de tarif établi pour les

produits dont le niveau de protection est fixé sur la base de la moyenne arithmétique. Le 2 mars 1960, il en est de même pour la plus grande part des produits relevant de la liste G. Le sort des cas les plus difficiles devait être fixé entre 1960 et 1964.

La mise en place effective du TEC est réalisée selon un rythme accéléré et sur des bases plus libérales que prévues dans le traité. Le 1<sup>er</sup> juillet 1961 intervient le premier rapprochement des tarifs nationaux vers le TEC. Celui-ci se fait sur la base d'un TEC réduit de 20 % afin de manifester l'esprit libéral de la démarche de la Communauté au sein du GATT. Les rapprochements ultérieurs sont réalisés le 1<sup>er</sup> juillet 1963 puis 1968. Du fait des négociations menées au sein du GATT dans le cadre du Dillon Round puis du Kennedy Round, l'incidence globale du TEC se trouve fortement réduite par rapport à ses bases initiales.

La mise en œuvre de l'union douanière passe également par l'adoption de règles communes en vue d'une application uniforme du TEC, ce qui suppose un travail d'harmonisation des législations douanières nationales. Celui-ci, amorcé au début de la période de transition, est complété pour l'essentiel en 1968-1969. Au cours de la première phase de la période transitoire, on s'attache à préciser les règles en matière de libre circulation des marchandises en provenance des Six ainsi que pour les marchandises importées dont les droits à l'entrée du territoire douanier de la Communauté ont été acquittés. De même, une première série de difficultés en matière de trafic de perfectionnement sont résolues en 1960, permettant à des marchandises importées d'être transformées dans la Communauté puis d'être réexportées en franchise de droit. Une série de règlements pris en juin 1968 aboutissent à une harmonisation des interprétations nationales en matière de valeur en douane (définissant sur quelle valeur appliquer le droit de douane sur une marchandise importée) et en matière de définition d'origine d'une marchandise. Les directives et règlements pris en mars 1969 fixent les règles en matière de régime des entrepôts et des zones franches et de

(1) Entretien avec Camille Becker, 4 mars 2004.

(2) CEE, Commission, *Premier rapport général...*, op. cit., p. 59.

## L'interpénétration des flux commerciaux

En dix ans, les effets de la mise en place du marché intérieur se manifestent par un développement beaucoup plus rapide des flux commerciaux entre les Six qu'entre les Six et le reste du monde (document extrait de *Dix ans de marché commun*, Office statistique des Communautés européennes, Luxembourg, 1968).

### COMMERCE EXTÉRIEUR PAR CLASSES DE PRODUITS

Mio USD

Pays	Total		Alimentation, boissons, tabacs (Sect. 0 + 1)		Énergie, lubrifiants (Section 3)		Mat. premier, huiles, graisses (Sect. 2 + 4)		Biens d'équipement (Section 7)		Autres produits (Sect. 5, 6, 8, 9)	
	1958	1967	1958	1967	1958	1967	1958	1967	1958	1967	1958	1967
<b>Importations intra-CEE</b>												
Allemagne (RF)	1 896	6 868	504	1 442	120	337	183	484	209	1 295	880	3 310
France	1 227	5 374	92	446	281	291	79	237	305	1 667	470	2 733
Italie	687	3 390	78	482	42	71	111	440	162	981	294	1 416
Pays-Bas	1 518	4 546	80	302	107	207	82	205	454	1 379	795	2 453
UEBL	1 462	3 984	156	420	195	258	166	319	385	1 246	560	1 741
<b>CEE</b>	<b>6 790</b>	<b>24 161</b>	<b>909</b>	<b>3 091</b>	<b>745</b>	<b>1 164</b>	<b>622</b>	<b>1 685</b>	<b>1 515</b>	<b>6 568</b>	<b>2 999</b>	<b>11 653</b>
<b>Exportations intra-CEE</b>												
Allemagne (RF)	2 406	8 003	66	285	397	485	108	381	897	3 114	938	3 738
France	1 136	4 702	122	890	96	158	204	515	186	1 111	528	2 028
Italie	608	3 373	190	459	19	208	37	89	136	1 014	226	1 603
Pays-Bas	1 337	4 003	421	1 061	150	257	123	393	187	645	456	1 647
UEBL	1 377	4 433	88	421	120	97	111	276	214	893	844	2 746
<b>CEE</b>	<b>6 864</b>	<b>24 513</b>	<b>886</b>	<b>3 116</b>	<b>783</b>	<b>1 205</b>	<b>584</b>	<b>1 655</b>	<b>1 620</b>	<b>6 777</b>	<b>2 991</b>	<b>11 760</b>
<b>Importations extra-CEE</b>												
Allemagne (RF)	5 465	10 483	1 440	2 139	630	1 398	1 712	2 261	375	1 207	1 308	3 478
France	4 382	7 004	1 321	1 424	826	1 505	1 315	1 474	374	1 070	546	1 531
Italie	2 528	6 307	468	1 297	580	1 520	853	1 624	179	636	448	1 230
Pays-Bas	2 107	3 791	479	840	508	661	465	718	250	620	405	952
UEBL	1 674	3 182	312	562	229	357	432	672	206	451	495	1 140
<b>CEE</b>	<b>16 156</b>	<b>30 767</b>	<b>4 020</b>	<b>6 262</b>	<b>2 773</b>	<b>5 442</b>	<b>4 777</b>	<b>6 750</b>	<b>1 383</b>	<b>3 984</b>	<b>3 203</b>	<b>8 329</b>
<b>Exportations extra-CEE</b>												
Allemagne (RF)	6 401	13 733	117	255	183	244	127	306	3 060	6 668	2 914	6 260
France	3 985	6 676	543	878	225	190	166	245	979	2 193	2 072	3 170
Italie	1 969	5 329	321	444	161	325	74	154	544	1 940	869	2 466
Pays-Bas	1 881	3 285	473	667	273	316	123	252	350	841	662	1 209
UEBL	1 675	2 604	65	133	71	98	74	139	212	477	1 253	1 757
<b>CEE</b>	<b>15 911</b>	<b>31 627</b>	<b>1 519</b>	<b>2 377</b>	<b>913</b>	<b>1 172</b>	<b>563</b>	<b>1 095</b>	<b>5 146</b>	<b>12 119</b>	<b>7 770</b>	<b>14 864</b>

transit ainsi que celles en matière de paiement des droits de douane et complètent le dispositif en matière de trafic de perfectionnement <sup>(1)</sup>.

## Premières difficultés et inachèvements

### Compléter la libre circulation des marchandises

La mise en œuvre de l'union douanière et la définition de règles communes quant à l'application du tarif extérieur commun n'impliquent pas à elles seules la libre circulation effective des marchandises au sein de l'espace communautaire. Le public européen s'est habitué depuis les débats relatifs à l'Acte unique à prendre en compte nombre d'autres obstacles que rencontrent les produits pour circuler et dont le traité de Rome avait prévu l'élimination pour la fin de la période transitoire sans toutefois définir précisément les modalités ni les étapes de ce processus. Il s'agit des taxes à effet équivalent à des droits de douane «frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire» et ayant ainsi «sur la libre circulation des produits la même incidence qu'un droit de douane» <sup>(2)</sup>. Il faut aussi comprendre parmi ces obstacles une importante série de dispositifs dont les effets potentiels peuvent être assimilés à des contingents tels que les règlements d'ordre public ou d'ordre technique, les monopoles d'État, les réglementations et pratiques en matière de marchés publics. Plusieurs de ces dispositifs sont couramment utilisés par les États à des fins protectionnistes. La suppression des droits de douane et des contingents risque de leur donner une nouvelle vigueur au sein même de l'espace communautaire.

La Commission étant parfaitement consciente de l'ampleur de la tâche à réaliser et le processus conduisant à l'union douanière apparaissant dé-

sormais bien engagé, un «programme de travail pour l'ensemble des matières relevant des secteurs du marché intérieur et de la concurrence en vue de l'abolition complète des obstacles aux échanges avant 1970» est établi par les directions générales du marché intérieur et de la concurrence au début de 1965. Ce programme est vaste au point que les directions générales concernées «font observer que la bonne fin des travaux aux échéances prévues est subordonnée à une série de facteurs dont le jeu leur échappe en grande partie: possibilités pratiques d'organiser des réunions avec les experts des États membres [...]; moyens de traduction et d'interprétation; problèmes des effectifs des services responsables; moyens dont disposent les administrations nationales pour suivre nos travaux et y donner suite» <sup>(3)</sup>.

La charge apparaît telle que, même en définissant des priorités et en comptant sur leur respect par les services de la Commission et par les États, Hans von der Groeben, commissaire à la concurrence, «est d'avis qu'il se dégage dès maintenant de cet inventaire [...] qu'une solution de tous ces problèmes, jusqu'en 1970, sera impossible» <sup>(4)</sup>.

Les difficultés ne relèvent pas seulement de questions administratives ou institutionnelles. Il ne fait guère de doute que, une fois les obstacles tarifaires et les contingents éliminés, les États hésitent à se défaire des moyens de protection qui leur restent pour peu qu'ils revêtent les apparences de la non-discrimination. La crise économique des années 70, on le sait, confirmera cette tendance.

L'article 28 du traité CEE stipule ainsi l'élimination des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. Sous couvert de réglementations applicables à l'ensemble des produits sans distinction d'origine apparente, les États cherchent en réalité souvent à favoriser les productions nationales. C'est ainsi qu'une mesure prise par le gouvernement belge «prescrivait que tous

<sup>(1)</sup> Nème, J., et Nème, C., op. cit., p. 67-71; «L'élaboration d'une législation douanière communautaire», *Bulletin des CE*, avril 1969, p. 33-36.

<sup>(2)</sup> Arrêts 2 et 3 de la Cour de justice des Communautés européennes, année 1962. Cités par Nème, J., et Nème, C., op. cit., p. 56.

<sup>(3)</sup> *Programme de travail pour l'ensemble des matières relevant du marché intérieur et de la concurrence, note du secrétariat exécutif*, SEC(65) 297, 2 février 1965.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

les engrais, pour pouvoir être vendus en Belgique, devaient contenir au moins 24 % d'azote. Avant, ils produisaient avec 16 % d'azote [...] Et donc ils avaient augmenté la teneur en azote à 24 %. La mesure était indistinctement applicable; elle visait un objectif légitime. Donc, ça ne semblait pas protectionniste. Mais elle avait pour objectif d'obliger les producteurs des autres États membres, et en particulier les producteurs français, à adapter leur production, car les Français produisaient avec 22 % [...] donc ils auraient dû s'adapter...» Cet exemple débouche sur la directive 70/50/CEE de décembre 1969 qui définit la notion d'effet équivalent à des restrictions quantitatives et met en rapport l'objectif recherché par les États et les mesures prises pour l'atteindre en utilisant le concept de proportionnalité entre l'objectif recherché et les réglementations prises par les États. «Pour les engrais chimiques en Belgique, les Belges pouvaient parfaitement atteindre l'objectif [...] en choisissant 22 % d'azote» (1).

Les entraves techniques aux échanges qui ont représenté l'un des principaux enjeux du programme d'achèvement du marché intérieur sont liées au souci des rédacteurs du traité de tenir compte de la légitimité de l'action des États lorsqu'ils soumettent à des contrôles l'entrée sur leur territoire de certains types de marchandises pour des raisons de sécurité ou de santé publique. Mais l'article 36 du traité précise que les contrôles et législations nationales en la matière ne doivent pas constituer une forme de restriction déguisée aux échanges. Le désarmement tarifaire qu'implique la mise en œuvre de l'union douanière révèle peu à peu toute l'importance que peuvent revêtir les réglementations et prescriptions techniques dont certaines sont susceptibles de constituer de redoutables moyens de protectionnisme indirect. Ces entraves ne peuvent de fait être éliminées qu'à travers un travail de rapprochement des législations nationales. Ce travail exige beaucoup de patience et d'obstination puisqu'il s'effectue au cas par cas, cette procédure permettant d'établir des critères plus généraux. Forte de ces avan-

cées, la Commission élabore un programme que valide le Conseil le 25 mars 1969. Il comporte l'acceptation par les États d'un statu quo en matière de réglementation et la reconnaissance réciproque des contrôles «si, pour un produit, des dispositions régissant la mise sur le marché sont équivalentes ou rendues équivalentes en vertu d'une action communautaire». Il contient également une procédure souple de mise à jour des directives, de manière à permettre une prise en compte rapide de l'évolution des technologies par la réglementation, un vaste programme d'élaboration de directives pour les secteurs jugés prioritaires devant être achevé au 1<sup>er</sup> janvier 1970. En réalité, le programme ainsi établi se trouve rapidement confronté à d'importants retards, à tel point que les services de la Commission admettent, à la fin de décembre 1970, que «les résultats obtenus sont restés bien en deçà de ce qui aurait dû être atteint jusqu'ici» (2). Les causes d'une telle situation sont liées à l'importance du travail à accomplir qui s'est révélé en accroissement quasi constant: «Bien que le programme ait permis de définir un certain ordre de priorité [...], il s'est avéré nécessaire de le compléter [...]. À titre d'exemple, pour les véhicules à moteur, le programme prévoyait 25 directives et les prévisions actuelles sont de l'ordre de 70», constate-t-on à la fin de l'année 1970. L'extension de l'action législative des États dans de nouveaux domaines comme l'environnement ne fait par ailleurs qu'accroître les problèmes. Surtout, il apparaît que le terrain de la réglementation en matière de technologie devient, une fois achevée la mise en place de l'union douanière, le champ privilégié des arbitrages entre intérêts économiques nationaux, ralentissant dès lors le parachèvement de la mise en place du marché intérieur. Comme le déplore une mise au point préparée par les services de Spinelli pour ses collègues: «Dès que le Conseil est saisi d'un projet de directive, les positions prises en réunion préparatoire ont une tendance à changer, et le risque de voir s'établir progressive-

(2) Note concernant l'état d'avancement du programme général relatif à l'élimination des entraves techniques aux échanges. Communication d'Altiero Spinelli, SEC(70) 4532, 8 décembre 1970.

(1) Entretien avec Alfonso Mattera Ricigliano, 25 novembre 2004.

## Les succès du grand marché

*«Les droits de douane ont pu être totalement supprimés entre les États membres le 1<sup>er</sup> janvier 1968, c'est-à-dire avec deux ans d'avance par rapport aux prévisions les plus optimistes des négociateurs. Quant aux restrictions quantitatives qui existaient surtout en France, en quelques années (fin 1961), elles avaient disparu alors que, là aussi, une longue période de transition avait été envisagée. Le résultat a été un développement rapide des échanges entre les pays membres qui ont augmenté deux fois plus rapidement que le commerce mondial. Cet accroissement a été surtout sensible à partir de 1962, c'est-à-dire à partir du moment où l'élimination des restrictions quantitatives et un degré suffisant de baisse douanière ont constitué une facilité matérielle indéniable.*

*Mais on ne peut pas non plus négliger l'aspect psychologique: le sentiment que les six pays étaient engagés véritablement dans la constitution d'une union douanière a provoqué des prises de conscience et des réactions positives qui ont fait que les résultats concrets du traité ont été plus vite, et au-delà de ce que les dispositions chiffrées pouvaient justifier en quelque sorte mécaniquement. Une des vertus du marché commun, au moins autant que l'extension des possibilités commerciales, a été sans aucun doute le calendrier qu'il comportait: obligations précises à dates fixées. Son autre force est qu'on y a cru. Y croyant, de nombreux agents économiques ont procédé aux efforts nécessaires, en particulier en France, et ont anticipé ses résultats, favorisant ainsi son succès d'ensemble.»*

Deniau, J.-Fr., *L'Europe interdite*, coll. «L'histoire immédiate», Seuil, Paris, 1977, p. 86-87.  
© Éditions du Seuil, 1977

ment une situation fondée sur des “package-deals” plutôt que de décider sur les mérites de la directive concernée devient de plus en plus grand. Il y a d'autre part [...] une tendance nette à réserver toute décision au niveau le plus élevé<sup>(1)</sup>. La Commission se prépare dès lors à la fin

(1) Note concernant l'état d'avancement du programme général..., op. cit., p. 15.

de l'année 1970 à tirer les conséquences institutionnelles de ces difficultés en se prononçant «en faveur du recours au vote à la majorité qualifiée [...] si les difficultés actuelles devaient persister. En effet, l'article 100 du traité de Rome concernant l'harmonisation des législations exige l'unanimité pour toute décision du Conseil dans ce domaine, en dépit du caractère le plus souvent technique des options à trancher»<sup>(2)</sup>.

Les pratiques tendant à favoriser les fournisseurs nationaux dans le cadre des marchés publics constituent également l'un des soucis de la Commission dans le tournant des années 70. Ces pratiques sont communes à tous les pays membres et sont parfois inscrites dans les réglementations nationales, comme cette disposition belge de 1935 confirmée en octobre 1955 qui confie à une commission de fonctionnaires le soin d'examiner les offres des entreprises étrangères candidates aux adjudications publiques. Outre le caractère discriminatoire de cette procédure, le dispositif en place en Belgique attribuait aux entreprises nationales une marge de préférence de 10 % en termes de prix<sup>(3)</sup>. De telles pratiques inscrites ou non dans les réglementations nationales affectent non seulement les entreprises de travaux publics, mais aussi les principales entreprises du secteur des biens d'équipement. «Pour elles, tout se passe comme si le marché commun n'existait pas», explique Robert Toulemon en 1970<sup>(4)</sup>. Modifier cet état des choses est une gageure, car c'est un véritable changement d'esprit qui s'impose. Or, les États, bientôt confrontés à la crise économique des années 70, ne le favorisent pas.

Les monopoles nationaux à caractère commercial relèvent de la même problématique. Ils sont visés par le traité moins pour eux-mêmes mais en ce qu'ils sont susceptibles de générer des discriminations au détriment de ressortissants d'États membres. Dans certains cas, il s'agit de monopoles à caractère fiscal concernant le tabac, les allu-

(2) Toulemon, R., «Des idées nouvelles en politique industrielle», *Revue du Marché Commun*, septembre 1970, p. 386-387.

(3) Nème, J., et Nème, C., op. cit., p. 121.

(4) Toulemon, R., op. cit., p. 387.

mettes ou l'alcool. Dans d'autres, il s'agit de monopoles liés à la mise en œuvre d'une politique nationale dans un secteur d'importance stratégique comme le gaz ou le pétrole. Dans ce dernier cas, le monopole d'importation de l'État établi en France depuis 1928 est le fondement d'une politique visant à favoriser les groupes nationaux pour des raisons économiques et de sécurité. À la fin des années 50, ce monopole sert de base à l'écoulement du pétrole saharien. L'une des difficultés de la question réside dans les divergences d'interprétations de l'article 37 du traité au sein même des directions générales concernées. Falloit-il aménager les monopoles de manière à mettre un terme à toutes les discriminations affectant les fournisseurs de la Communauté ou purement et simplement les supprimer <sup>(1)</sup>? Malgré les difficultés, la Commission obtient quelques résultats en la matière. C'est ainsi que le gouvernement italien accepte de supprimer les monopoles d'importation des bananes et de la quinine. D'une manière générale cependant, les réaménagements partiels mis en œuvre par les gouvernements laissent subsister d'importantes discriminations à la fin de la période transitoire. Ainsi les difficultés à définir une politique européenne en matière énergétique ne permettront pas d'éliminer les discriminations dans ce domaine avant longtemps <sup>(2)</sup>.

Au total, si la réalisation de l'union douanière est à juste titre présentée comme un succès majeur pour la Commission, l'achèvement du marché intérieur en vient à buter dès la fin des années 60 sur une série de pôles de résistance de la part d'États qui n'ont pas renoncé à tous les moyens susceptibles de les aider à défendre leurs intérêts, y compris en interprétant le traité à leur manière. Cela et les incertitudes sur le plan institutionnel constituent des explications à cette amorce de blocage que la crise des années 70 confirme. Il faut ajouter à ces données les difficultés des Européens à s'entendre sur de nouvelles politiques

communes dont la mise en œuvre aurait pu faciliter le travail d'achèvement du marché intérieur.

### Main-d'œuvre, services et capitaux

La libre circulation des travailleurs est inscrite dans les articles 48 à 51 du traité CEE. Dans la mesure où elle vise à permettre la mobilité du facteur de production que représente le travail, elle est complémentaire de la mise en place du marché des produits industriels ou agricoles comme des services. Les travailleurs originaires des pays membres doivent pouvoir occuper tout emploi disponible dans la Communauté, sauf exceptions prévues par le traité comme ceux de la fonction publique. Pour l'essentiel, cette liberté est réalisée en trois étapes.

Dans un premier temps, le règlement n° 15, adopté par le Conseil en août 1961, maintient une priorité en faveur des nationaux. On ne pourra faire appel à un travailleur issu d'un pays membre que si aucune offre ne se manifeste parmi les nationaux. Le règlement n° 38 d'avril 1964 met fin pour l'essentiel à la priorité dont bénéficient les nationaux, assimile largement le traitement des travailleurs communautaires à celui des nationaux en matière de droit dans l'entreprise et facilite le regroupement familial. Les dispositions du 29 juillet 1968 parachèvent l'œuvre accomplie avec un an et demi d'avance sur le calendrier prévu par le traité en assimilant totalement les travailleurs communautaires aux travailleurs nationaux à travers la suppression du permis de travail pour les ressortissants de la Communauté, en établissant la liberté de recherche d'un emploi aux ressortissants de la Communauté sur l'ensemble du territoire de cette dernière de même qu'en accordant la priorité aux travailleurs communautaires par rapport aux ressortissants de pays tiers.

L'ensemble de ces dispositions est d'autant plus facile à réaliser que, dans sa globalité, la Communauté souffre au cours des années 60 d'une large pénurie de main-d'œuvre au point de faire un large appel à des travailleurs issus de pays tiers.

<sup>(1)</sup> COM(61) 181, *Problèmes de la mise en œuvre de l'article 37 CEE*, communication de M. Caron, 26 novembre 1961.

<sup>(2)</sup> CEE, Commission, *Troisième rapport général sur l'activité de la Communauté (du 21 mars 1959-15 mai 1960)*, 1960, p. 91-94.

La liberté d'établissement et la libre prestation de services sont par bien des aspects complémentaires de la libre circulation des marchandises, ne serait-ce qu'à travers la possibilité pour une entreprise de développer des réseaux commerciaux ou de proposer des services liés à la vente de sa production. Ces deux libertés figurent donc également parmi les objectifs à atteindre à l'issue de la période transitoire, avec une priorité pour les activités les plus utiles «au développement de la production et des échanges»<sup>(1)</sup>. La Commission met donc au point un programme de suppression progressif des restrictions à ces libertés, approuvé par le Conseil en décembre 1961. Échelonné entre 1963 et 1969, ce programme n'est réalisé que très partiellement selon les branches d'activité et les professions concernées. La mise en œuvre effective de ces libertés suppose en effet le rapprochement des réglementations nationales, en particulier dans certaines professions ou pour certaines catégories de sociétés, qu'il s'agisse des professions médicales, techniques ou juridiques, des banques, de certaines activités du commerce comme la pharmacie, etc. Les résistances de certaines catégories parfois organisées depuis longtemps à l'échelle nationale, la difficulté d'harmonisation des diplômes ou le droit des sociétés constituent dès lors un obstacle important à l'achèvement du marché commun.

La liberté de circulation des capitaux comporte toute une série d'incidences quant à la mise en œuvre d'une union économique complète à l'échelle de la Communauté. Elle constitue la contrepartie indispensable des paiements liés aux transactions commerciales courantes portant sur les marchandises comme sur les services. Elle est également le complément de la libre circulation des personnes et en particulier des travailleurs qui doivent pouvoir transférer d'un pays à l'autre leurs biens personnels et le produit de leur travail. Mais cette liberté peut aussi se concevoir dans la perspective de la mise en place d'un espace économique homogène au sein duquel les acteurs économiques pourraient trouver des fi-

### Un grand marché inachevé

«Les incitations à la création réelle du grand marché — qui est loin d'être une réalité européenne en dépit des progrès accomplis — peuvent prendre soit une forme négative, par exemple la suppression des différences de normes qui existent encore entre les pays et faussent le jeu de la concurrence, soit une forme positive, par exemple l'établissement d'un cadre fiscal. Ces incitations doivent favoriser la concurrence au niveau même du consommateur. Pour l'instant, celle-ci s'exerce au niveau des producteurs, mais les protections que représentent encore les transports ou les circuits commerciaux ont pour résultat de favoriser certains de ces producteurs ou certains distributeurs et non les acheteurs individuels. Lorsque, par exemple, les fabricants d'appareils électriques ou photographiques allemands vendent sur le marché français des produits à des prix comparables à ceux qui se pratiquent en France, alors qu'ils pourraient les vendre 30 % moins cher — si l'on en croit les prix pratiqués sur le marché allemand —, on ne peut pas dire que le public tire de la concurrence tout le profit qu'il est en droit d'en espérer. Aussi faut-il que les organismes de type gouvernemental et la Commission des Communautés européennes favorisent la concurrence des circuits de distribution tout autant que celle des entreprises de production. À cet égard, la vente par correspondance, qui permet de toucher directement le consommateur, mérite par exemple d'être encouragée.

Le grand marché suppose aussi que les hommes puissent se déplacer librement et s'installer partout pour travailler. À cet effet, les frontières qui subsistent en matière de diplômes sont bien trop longues à tomber.»

Armand, L., et Drancourt, M., *Le pari européen*, Fayard, Paris, 1968, p. 212-213.

<sup>(1)</sup> Article 54 du traité CEE.

nancements dans des conditions similaires. La libre circulation des capitaux est ainsi peu à peu considérée comme l'une des conditions de la mise en place d'un espace industriel, voire d'une politique industrielle communautaire <sup>(1)</sup>. Elle pose cependant de redoutables questions dans la mesure où la liberté de circulation des capitaux implique un minimum de coordination des politiques économiques entre les Six et par là même l'acceptation d'une moindre autonomie des États en la matière.

À la différence de la libre circulation des marchandises, les finalités, les modalités et les étapes de la mise en place de la libre circulation des capitaux ne sont pas fixées avec grande précision dans le traité. À la fin de la période transitoire, les restrictions aux mouvements de capitaux devront être supprimées «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun» <sup>(2)</sup>. S'il est entendu que cet objectif doit être réalisé progressivement, seule la première étape du processus est définie par le traité. La liberté des paiements courants liée à la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs doit être acquise à la fin de 1961. Le traité comporte également le principe de non-discrimination au sein de l'espace communautaire. Deux directives, celle du 11 mai 1960 et celle du 18 décembre 1962, amorcent la mise en œuvre du processus de libéralisation. La première distingue une série de libéralisations inconditionnelles: mouvements à caractère personnel, investissements directs, opérations sur valeurs mobilières cotées, investissements immobiliers, crédits liés à des transactions commerciales. Le régime de libération conditionnelle concerne pour sa part les valeurs non cotées, les émissions de valeurs étrangères, les crédits à caractère financier, c'est-à-dire non liés à des transactions commerciales. Pour ces catégories, les États peuvent établir des restrictions si ces mouvements sont considérés comme «de

nature à faire obstacle à la réalisation des objectifs de leur politique économique». La directive de 1962, complémentaire de la première, élargit la libéralisation à de nouveaux acteurs et de nouveaux supports d'activité. Il est à noter qu'une partie des prescriptions du traité ainsi que les dispositions adoptées par la suite à l'échelle communautaire recouvrent dans une assez large mesure les obligations imposées par le FMI à ses membres ou sont reprises par le code de libération des mouvements de capitaux de l'OCDE de juillet 1964: l'identification de la Communauté par rapport au reste du monde est donc faible en la matière.

En réalité, la France, les Pays-Bas et l'Italie font connaître leur décision de s'en tenir aux prescriptions inconditionnelles de la libération des mouvements de capitaux prévue dans la directive de 1960. Cette interprétation minimale explique ainsi que la première version d'une troisième directive de libération élaborée au début de 1964 ne parvient pas à obtenir l'aval du Conseil en mars 1965. Dès lors, le marché des capitaux au sein de l'espace communautaire demeure un marché cloisonné, loin de répondre aux ambitions de la Commission de voir se développer un marché européen des capitaux susceptible de fournir les moyens de financement nécessaires aux entreprises. Les travaux réalisés par le groupe d'experts présidé par Claudio Segré, directeur à la direction générale des affaires économiques et financières, entre 1964 et 1967 doivent permettre d'identifier les problèmes très complexes que soulève un tel projet. Comme l'explique Segré, «on s'est rendu compte que la circulation des capitaux dépendait de la structure institutionnelle des marchés. [...] Les obstacles étaient parfois de nature réglementaire. Parfois, ils venaient tout simplement de la structure des marchés. Si par exemple une compagnie d'assurances dans un pays X n'a pas le droit d'investir en valeurs étrangères, voilà tout de suite un empêchement majeur. Ce n'étaient pas seulement des obstacles. C'était une approche différente. Certains marchés étaient entièrement entre les mains de l'État. D'autres l'étaient beaucoup moins. Certains avaient l'intention de se libérer.

<sup>(1)</sup> On retrouve ce souci dans le mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté de mars 1970: *La politique industrielle de la Communauté. Mémorandum de la Commission au Conseil*, COM(70) 100, 18 mars 1970. Voir également Toulemon, R., op. cit.

<sup>(2)</sup> Article 67 du traité CEE.





Étalage du grand magasin bruxellois *l'Innovation* en juin 1960, «mois du marché commun». Fondé au XIX<sup>e</sup> siècle par l'Alsacien François Bernheim, ce magasin situé rue Neuve fut le siège historique d'une chaîne de distribution de «nouveau-tés» de la mode avant d'être au cœur d'une diversification des activités du groupe familial dans le secteur de la distribution. Dirigé dans l'entre-deux-guerres par Émile Bernheim (1886-1985) très actif, dès cette époque, dans l'«européanisation» du grand commerce, le groupe se révèle un artisan du rapprochement entre acteurs nationaux du secteur de la distribution dans les années 50, promouvant notamment l'idée de centrales européennes d'achat à travers l'Association commerciale internationale fondée en 1953.

D'autres étaient au contraire sous une emprise bien ferme et croissante. Et puis, il y avait tous les thèmes de pouvoir, de contrôle par les autorités nationales de certaines choses. C'était une pério-

de pendant laquelle tous les pays avaient au fond l'impression qu'ils étaient à court de capitaux» (1).

(1) Entretien avec Claudio Segré, 3 mars 2004.

Dans la foulée des travaux de la commission Segré, la Commission propose une version remaniée de la troisième directive de libération des capitaux. Elle demande aux États de ne plus soumettre à contrôle ni les émissions de titres d'entreprises d'autres pays de la CEE sur leur marché national ni les opérations de crédit de faible montant non liées à des transactions commerciales. Le tout dans les limites d'un plafond. Elle comporte également la suppression de certaines mesures discriminatoires quant à l'accès aux marchés financiers pour les émetteurs de titres de la CEE. Deux ans plus tard, un mémorandum de la Commission attire l'attention des États sur la nécessité d'un accord sur la troisième directive tout en demandant une série d'harmonisations relatives à l'organisation des marchés de capitaux sur les plans fiscal et réglementaire <sup>(1)</sup>.

La crise de mai 1968 en France puis le climat de tension croissant qui règne sur le plan monétaire international au début des années 70 remettent à nouveau en cause le projet de mise en place d'un espace financier européen unifié, du fait des mesures prises par chacun des États, selon des modalités propres, pour isoler son marché des mouvements spéculatifs de capitaux déstabilisants. La plupart de ces mesures ne distinguent pas les flux en provenance des pays de la Communauté des autres: la perspective de l'unification du marché européen des capitaux s'éloigne à nouveau pour plusieurs années <sup>(2)</sup>.

ÉRIC BUSSIÈRE

<sup>(1)</sup> «Mémorandums de la Commission relatifs au marché des capitaux et à ses aspects fiscaux», *Bulletin des CE*, n° 5, 1969.

<sup>(2)</sup> Bakker Age, F. P., *The liberalization of capital movements in Europe*, Kluwer Academic publishers, Dordrecht, 1996, p. 116-118.

## Chapitre 15

# La concurrence

Dans l'analyse rétrospective qu'il donne de l'action de la Commission au cours de la première phase de son histoire, action au sein de laquelle il a pris une large part, Hans von der Groeben présente la mise en place de la politique de la concurrence comme un combat à l'image du titre même de son ouvrage : *Combat pour l'Europe*. «L'importance des règles de concurrence et de la politique de la concurrence pour le développement du marché commun est diversement appréciée», écrit-il. «Le partisan de l'économie de marché tient pour essentielles la mise en place et la garantie d'une concurrence saine et loyale [...]. D'autres sont enclins à accorder aux interventions directes de la politique économique ou aux accords entre entreprises une plus grande importance pour la création d'un vaste espace économique.» Et von der Groeben de préciser que, comme membre de la Commission, il était bien décidé dans ce domaine «à transposer les règles du traité dans la pratique» sans cacher la difficulté de l'œuvre à accomplir «compte tenu des divergences d'opinions et des antagonismes d'intérêts considérables» (1).

(1) Groeben, H. (von der), *Combat pour l'Europe. La construction de la Communauté européenne de 1958 à 1966*, coll. «Perspectives européennes», Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1985, p. 62-63.

Le commissaire von der Groeben expose avec humour dans quelles conditions les répartitions des attributions entre membres de la Commission furent réalisées: «Je me suis comporté à la manière du chiffonnier qui ramasse tout. Et j'ai ainsi réussi à réunir dans ma direction générale les cartels et les monopoles, les aides d'État, le rapprochement juridique et l'harmonisation fiscale. Ce sont tous les ingrédients qui ont par la suite assuré la viabilité de la Communauté, purement et simplement. C'était néanmoins très intéressant. Hallstein l'a certainement remarqué, je l'ignore, il ne me l'a pas dit. Mais les autres étaient tellement persuadés que ces matières devaient être régies depuis les hautes sphères qu'ils se précipitaient sur les postes où ils pensaient qu'ils pourraient tenir les ficelles depuis Bruxelles. Toute ma philosophie, qui est bien connue, est par contre précisément aux antipodes et suppose en fait qu'il convient de mettre en place les conditions pour que les économies se développent progressivement côte à côte en direction d'un espace économique. La véritable intégration s'installe à mon avis à partir de la base, et nous devons énoncer les règles, mais pas davantage» (2).

(2) Entretien avec Hans von der Groeben, 16 décembre 2003.

Avec ses attributions en matière d'ententes, d'aides, de fiscalité, de rapprochement des législations, les compétences relevant de la politique de la concurrence rencontrent sur presque tous les chantiers ouverts celles d'autres directions générales, que l'on parle de politique économique générale, de politique des structures, de politique industrielle, de politique de l'énergie ou de politique régionale. La politique de la concurrence se trouve donc à l'intersection de domaines de responsabilité multiples. Il faudra pour aboutir toute la puissance de conviction du commissaire en charge, mais aussi sa capacité de dialogue avec ses collègues et avec les acteurs économiques concernés.

Le but que se fixe ce dernier est de créer «des conditions identiques à celles qui existent sur les marchés nationaux» (1). La politique de la concurrence est donc, pour ce dernier, partie intégrante de celle visant à la mise en place du marché intérieur, mais aussi de la politique économique générale, dans la mesure où il considère la concurrence comme un puissant facteur d'évolution des structures et, par là, de leur modernisation. Ce but est poursuivi en combinant des actions complémentaires: d'une part, en combattant les pratiques visant à fausser ou empêcher la concurrence entre acteurs sur le marché; d'autre part, en harmonisant les conditions de concurrence en matière de fiscalité, d'aides publiques ou de législation, c'est-à-dire ici l'action des États. La mise en place d'une politique sur les ententes et la concentration et l'harmonisation des bases d'une fiscalité commune à travers la TVA sont les deux résultats les plus remarquables de son action.

### Ententes, abus de position dominante et aides d'État

La mise en place d'une réglementation relative aux entreprises en matière de cartels ou autres ententes privées comme en matière d'abus de position dominante représente l'une des priorités

de la Commission et l'une des plus difficiles à mettre en œuvre. L'article 85 du traité interdit les accords ou pratiques concertées entre entreprises ayant pour objet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence au sein du marché commun. L'article 86 s'attache à l'abus de position dominante. Ces deux articles visent des pratiques issues de situations différentes, mais dont les effets peuvent être similaires. Dans le premier cas, les entreprises cherchent à organiser le marché à travers des accords privés de formes très diverses qui peuvent comporter des dispositifs de répartition, de fixation des conditions de vente, voire de prix. Dans le second cas, dans un secteur d'activité très concentré, une entreprise peut être tentée d'exploiter une situation parfois proche du monopole pour en tirer des avantages de même nature que dans le cas précédent. Depuis 1945, ces deux cas de figure ont fait l'objet de législations nationales, en particulier en Allemagne et en France, dont la philosophie témoigne en fait de structures industrielles différentes. En Allemagne, la loi de 1957 interdit par principe les ententes, sauf dérogation accordée par le Bundeskartellamt. En France, la législation mise en place en 1953 vise moins le principe des ententes que les pratiques abusives que la commission technique des ententes est chargée d'empêcher. L'administration française est de ce fait plus sensible à la notion d'«abus de position dominante», visé par l'article 86 du traité, que l'administration allemande. Pour les premiers, les ententes peuvent être considérées avec bienveillance, dans la mesure où elles fonctionnent souvent comme des substituts à la concentration et où leurs effets économiques sont parfois jugés positifs. Les Français sont, du fait des structures plus dispersées de leur industrie, plus sensibles aux effets de domination, dont peuvent profiter les entreprises étrangères souvent beaucoup plus concentrées, ce qui est le cas des entreprises allemandes ou américaines.

La difficulté de mise en œuvre des articles 85 et 86 tient pour l'essentiel à ce que trois États parmi les membres de la CEE ne disposent pas encore de lois nationales en la matière et aux différences d'approche existant entre la France, suivie pour

(1) Groeben, H. (von der), op. cit.

### La pression des entreprises sur la direction générale de la concurrence

À la question de savoir si les pressions des entreprises sur la direction générale de la concurrence étaient importantes, Ivo Schwartz répond de la manière suivante: «*Oui, bien sûr. Extrêmement. Et cela me déplaisait au plus haut point. J'étais encore jeune à l'époque. Certaines négociations ou discussions parfois très difficiles se déroulaient déjà à ce moment. Il faut aussi mentionner notamment les lobbys bilatéraux. À titre d'exemple, il y avait pour l'industrie allemande un seul homme, qui inlassablement nous rendait visite, à nous tous et à moi en particulier. Il s'appelait Eichner. Il s'agissait alors d'être diplomate pour appréhender comment régler l'affaire sans préjudice majeur pour la position du commissaire. Nous n'étions que de simples collaborateurs et nous ne pouvions nous quereller et créer des divisions internes. C'était impensable. Mais l'expérience de Bonn m'a été d'une aide précieuse à cet égard. J'avais assisté le plus intensément aux négociations entre les Allemands et les Alliés.*»

Entretien avec Ivo Schwartz, 16 janvier 2004  
(traduit de l'allemand).

un temps par le Luxembourg et la Belgique, d'un côté, et l'Allemagne et les Pays-Bas, de l'autre. Quels devaient être par ailleurs les rôles respectifs de la Commission et des États une fois le dispositif communautaire en ordre de marche? La Commission prend soin dès 1958 de coordonner étroitement son action avec les États, en réunissant des experts nationaux de ces domaines en conférences régulières où les points de droit et les procédures sont discutés. Si l'accord est vite rencontré pour conclure que les articles 85 et 86 du traité constituent des prescriptions juridiques immédiatement applicables, les difficultés commencent dès qu'il s'agit du processus de leur mise en application. La Commission, confrontée à l'absence de législation en Belgique, en Italie et au Luxembourg, agit de manière à hâter l'élaboration et la promulgation des textes requis dans ces pays. Mais cette situation sert de prétexte aux États qui

disposent de l'arsenal juridique nécessaire pour ne pas agir. «Les autres États membres invoquant les principes de l'égalité de traitement et de la réciprocité restent dans l'expectative en ce qui concerne l'application de ces prescriptions», expose von der Groeben en février 1960 <sup>(1)</sup>. Dans ces circonstances, bien que le traité prévoit qu'il revient aux États membres de faire respecter les prescriptions des articles 85 et 86 jusqu'à ce qu'une réglementation communautaire soit adoptée, l'absence d'action de la part des États risque de voir les relations entre entreprises communautaires se cristalliser «sous forme d'ententes neutralisant l'élimination des obstacles mis aux échanges par les États» à travers le désarmement douanier <sup>(2)</sup>. Le risque apparaît alors d'autant plus sérieux du fait de l'accélération du processus d'ouverture des frontières décidé en mai 1960. Une difficulté connexe de la première réside dans les différences entre législations nationales. L'application des droits nationaux là où ils existent implique un minimum de concertation, sauf à induire des formes d'inégalité de traitement d'un État à l'autre pour une même infraction. «Il n'est pas admissible par exemple qu'un État membre applique, à l'égard d'une entente, l'interdiction édictée à l'article 85, que la même entente soit au contraire autorisée dans un autre État membre et considérée dans un troisième comme ne relevant pas de l'article 85, paragraphe 1, tandis qu'un quatrième État membre pourrait même se désintéresser complètement de cette entente», explique encore von der Groeben <sup>(3)</sup>. La Commission pense donc trouver la solution dans une concertation officieuse des experts nationaux «dans l'espoir qu'une discussion libre et approfondie des problèmes aboutisse à une large harmonisation des points de vue». On espère y parvenir à l'occasion de l'examen de quelques cas types. Tout en permettant de fonder une ligne commune, cette méthode est aussi «un moyen tactique d'inciter les États membres à pratiquer une politique active à l'égard des articles 85 et 86».

<sup>(1)</sup> *Politique des ententes, communication de M. von der Groeben, COM(60) 17, 15 février 1960.*

<sup>(2)</sup> *Ibidem.*

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 11.

### Le débat sur la concurrence au Parlement européen en 1961

*«Les débats relatifs à l'application des articles du traité sur la concurrence sont très vifs au Parlement européen. Ils opposent les partisans du principe d'interdiction des ententes à ceux qui mettent l'accent sur les abus de position dominante. Est également en discussion le rôle de la Commission en matière réglementaire et d'enquête.*

*Au Parlement européen également, les avis concernant cette question fondamentale divergeaient. Le rapporteur de la commission du marché intérieur, le député allemand Arved Deringer, s'était efforcé d'élaborer dans son rapport une proposition de compromis qui, sur la base du principe de l'interdiction, faisait des concessions aux défenseurs du principe de l'abus par le biais de dispositions sur la rétroactivité de l'autorisation de dérogation. Lors de la session plénière du 19 octobre 1961 à Strasbourg, les points de vue s'affrontèrent avec la même violence. C'était un grand jour pour le Parlement. Il n'était pas question de discours démagogiques, mais de discussions techniques, âpres, mais correctes. Sur les questions de principe, une faible majorité se dégagea en faveur de la conception de la Commission, et dans le vote final, qui ne put avoir lieu que la nuit, le rapport Deringer fut approuvé avec quelques amendements, à une large majorité. Le Parlement se prononça sans ambiguïté pour le pouvoir exclusif de la Commission en matière de décision et pour la possibilité de faire*

*appel à la Cour de justice. Les tribunes étaient combles, l'écho dans la presse complet et objectif; le public et les milieux intéressés participèrent dans une large mesure aux débats, qui furent alimentés de toutes parts par de bons arguments. Ces débats donnent une idée du rôle important que le Parlement européen, notamment en fonction du suffrage universel direct qui était déjà en préparation, aurait pu jouer dans le processus d'intégration si les États membres avaient réussi à mettre en œuvre une coopération politique. Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, la Commission a tout mis en œuvre pour préparer le rôle du Parlement en tant qu'organe constitutionnel participant à la décision, par une information intensive, de fréquents débats au sein des commissions et par l'engagement personnel des commissaires compétents. De fait, la Commission se déclara dans ce cas aussi prête à tenir compte des prises de position du Parlement dans les discussions au sein du Conseil. Les débats et la résolution du Parlement ont donc largement contribué au compromis auquel la Commission et les États membres sont finalement parvenus au cours des sessions du Conseil de décembre.»*

Extrait de l'ouvrage de Groeben, H. (von der), *Combat pour l'Europe. La construction de la Communauté européenne de 1958 à 1966*, coll. «Perspectives européennes», Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1985, p. 122.

Le traité prévoyant également que la Commission puisse procéder d'office à des instructions, celle-ci espère pouvoir compter sur la coopération des États en la matière en plus de l'effort de documentation qu'elle fera de son côté. Elle se rend assez vite compte du caractère vain de cet espoir: «Il est difficile d'obtenir des États membres qu'ils coopèrent à la constitution d'une documentation sur les ententes et sur les positions dominantes sur le marché, parce que certains d'entre eux ne disposent pas encore d'autorités nationales compétentes ni de dispositions suffisantes en matière de procédures.» D'où, une fois de plus, le constat que «l'espoir de voir les États membres soumettre à la Commission des cas

concrets d'ententes ne s'est pas réalisé jusqu'ici»<sup>(1)</sup>.

Dès le début de 1960, la Commission est donc bien décidée à agir, se considérant habilitée à ouvrir des instructions et à entrer en contact direct avec les entreprises ou autres organismes concernés, indépendamment de l'action propre des États. L'objectif énoncé par von der Groeben est d'«ouvrir une instruction contre quelques grandes ententes particulièrement préjudiciables à l'établissement de la Communauté» afin de «faire comprendre aux États membres qu'une atti-

(1) *Politique des ententes...*, op. cit., p. 14.

tude passive de leur part ne saurait empêcher la Commission de pratiquer une politique active en matière d'ententes et [...] de montrer aux milieux économiques que la Commission ne se contente pas de procéder, sur la base de plaintes, à l'instruction de cas d'ententes sans importance»<sup>(1)</sup>.

L'accélération du processus d'ouverture des marchés comme la passivité des États poussent toutefois la Commission à amplifier son action et à présenter un projet de règlement à l'automne 1960. Le commissaire von der Groeben expose ainsi à ses collègues que «la Commission trouve actuellement une limite à ses possibilités d'action dans sa très grande dépendance de la collaboration effective que lui apportent les autorités nationales des six pays. [...] L'activité manifestée par les États membres ne correspond pas entièrement à ce qui serait nécessaire. Il apparaît donc indispensable, d'une part, d'accroître les moyens d'information de la Commission sur les ententes existantes et, d'autre part, de faire cesser l'incertitude juridique dont l'industrie se plaint fréquemment»<sup>(2)</sup>.

Le projet de règlement de la Commission est discuté au Conseil, à l'Assemblée parlementaire et au Conseil économique et social, où s'affrontent les partisans de la théorie de l'abus et ceux de l'interdiction. Finalement, le règlement n° 17 du 21 février 1962, plus souvent désigné «17/62», qui fixe les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité est fondé sur le principe d'interdiction de toute entente. Les ententes entre entreprises doivent donc être obligatoirement notifiées à la Commission qui statue sur leur sort. À la suite de la notification, la Commission peut soit décider de ne pas intervenir, soit autoriser l'entente si ses effets globaux sont jugés positifs, ou encore l'interdire ou engager une procédure. Le règlement n° 17 prévoit la possibilité de procédures sur plaintes de tiers intéressés ou d'États membres, des procédures d'office ouvertes par la

Commission et la possibilité d'enquêtes sectorielles plus adaptées à la détection d'abus de position dominante.

La promulgation du règlement n° 17 apparaît comme une victoire de la Commission. Il lui donne un large champ de compétences et centralise entre ses mains l'essentiel du processus de décision au nom de l'efficacité et de l'unité de la jurisprudence à venir. La Commission n'en reste pas moins décidée à promouvoir un travail en commun avec les États à travers la réunion périodique de conférences d'experts gouvernementaux et en s'appuyant sur les organisations patronales pour diffuser l'information au sein du monde des entreprises. Le souci légitime de von der Groeben consiste à ne pas heurter de front le monde des entreprises. Cette prudence est décrite avec humour par Ivo Schwartz<sup>(3)</sup>: «Il était un *cunctator* dans les décisions sur les cas particuliers. Il m'a dit à l'époque et il a dit aux autres, dans les tout premiers temps: "Qui est réellement derrière cette jeune Communauté économique européenne? Si l'on y regarde de plus près, c'est principalement l'économie. La question se pose donc pour nous de trancher si nous souhaitons saper cette économie en éradiquant aussi rapidement et aussi énergiquement que possible cette constellation de cartels et de monopoles. Ou si nous le faisons dans la pondération, progressivement. Ou encore si nous conservons le soutien à l'économie et, en particulier, à l'industrie et au commerce pour l'Europe et la Communauté européenne."»

En réalité, la Commission veut faire preuve de pédagogie et souhaite insérer son action dans un dialogue avec les acteurs concernés. C'est ainsi qu'un document intitulé «Premiers commentaires du premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité de Rome» est élaboré par l'UNICE en collaboration avec la direction générale chargée de la concurrence<sup>(4)</sup>. Au total, la DG IV

<sup>(1)</sup> *Politique des ententes...*, op. cit., p. 15.

<sup>(2)</sup> *Règlements d'application des articles 85 et 86 CEE. Communication de M. von der Groeben*, COM(60) 138, 9 septembre 1960.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Ivo Schwartz, 16 janvier 2004.

<sup>(4)</sup> BAC 89/1983, «Premiers commentaires du premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité de Rome», 17 avril 1962.

### Pieter VerLoren van Themaat évoque les conceptions qui présidèrent à l'élaboration du règlement n° 17 sur la concurrence

«Deux grands problèmes à l'époque, quand on a commencé à préparer un tel règlement, résidaient dans le fait qu'il n'y avait qu'un seul pays, l'Allemagne, qui, à cette époque, avait commencé une politique qui pouvait être comparée, dans ses principes, avec les principes des articles 85 et 86 du traité de Rome. Trois pays n'avaient aucune politique de concurrence pour les entreprises, et les deux autres avaient une politique qui était très différente. Dans l'ensemble, il n'y avait dans la politique des États membres absolument aucune indication de la façon dont on pourrait régler les problèmes.

À l'heure où la question se posait, comment présenter des idées? L'idée a été, et c'est important pour la suite des événements, qu'il ne fallait pas essayer de faire quelque chose qui pourrait être vu comme un effort de rapprochement des législations nationales. Au contraire, il fallait dire ou prendre comme point de départ l'idée qu'on ne pourra pas accepter que les entreprises rétablissent des barrières qui étaient interdites aux gouvernements, donc des barrières à l'entrée des marchés nationaux, des barrières de prix, des barrières de quantités, etc.

Donc, dans le premier règlement d'application, le règlement n° 17 qui est toujours en vigueur, l'accent était mis sur l'influence des pratiques des entreprises sur les échanges entre les États membres. C'est intéressant parce que, en ce qui concerne ces pratiques, on a vu que le commerce et la vie privée étaient tellement enthousiastes de cette nouvelle possibilité de trouver de nouveaux marchés que le volume des décisions a commencé à augmenter rapidement. Mais après quelques dizaines d'années, ce qu'on n'avait pas du tout envisagé en préparant les chartes de 1962 dont j'ai déjà parlé, il s'est avéré que les États membres eux-mêmes (je crois que le Luxembourg était à l'origine de ce nouveau développement national autonome) commencèrent à reprendre sur le plan national les principes des articles 85 et 86, non pas dans ce contexte des faits d'intérêt transnational, mais notamment sur le plan national.»

La portée de la législation européenne de la concurrence selon P. VerLoren van Themaat dans Commission européenne, DG X (dir.), *40 ans des Traités de Rome ou la capacité des Traités d'assurer les avancées de la construction européenne*, série Action Jean Monnet, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 80.

semble avoir pris les initiatives, au début de 1962, susceptibles de lancer effectivement la politique de la concurrence. En témoigne un commentaire de Kohnstamm à Monnet: «La loi anticartel, comme vous le savez, a été adoptée à l'unanimité, et tout le monde semble penser que la loi est bonne et que le texte final est plutôt une amélioration sur ce que la Commission a proposé à l'origine. Beaucoup de personnes estiment que Groeben a fait un très bon travail de préparation auprès des différents gouvernements» (1).

Mais l'application effective du règlement n° 17 est malaisée. La réglementation en la matière est nouvelle en Europe, les experts dans ce domaine peu nombreux et les informations transmises par

les intéressés à la Commission pas toujours suffisantes. La Commission souhaite prendre toutes les précautions, les premières décisions à prendre devant faire jurisprudence. La notification obligatoire des accords pose par ailleurs de gros problèmes d'organisation. Plus de 35 000 notifications sont adressées à Bruxelles à la suite de la promulgation du règlement. Le simple traitement de cette masse d'informations pose problème, faute de personnel compétent en nombre suffisant. Le commissaire von der Groeben en convient et rend compte à plusieurs reprises de ces difficultés: «Les investigations demandent en règle générale beaucoup de temps, plus de temps que nous ne l'avions d'abord supposé [...], l'interprétation des dispositions du traité soulève de nombreuses questions délicates et exige des études et des discussions approfondies. Les effectifs de la direction compétente ne sont malheureusement

(1) FJME, MK 20, lettre de Max Kohnstamm à Jean Monnet, 5 janvier 1962.



pas en rapport avec la tâche à accomplir...»<sup>(1)</sup>. Les services de la Commission trouvent pourtant les réponses à ce défi. Dès juillet 1962, le directeur des ententes à la DG IV, Schumacher, fait part aux experts nationaux réunis en conférence de la décision de procéder par décisions de groupe, c'est-à-dire par types d'accords, ce qui permettra de régler globalement un très grand nombre de cas. D'autre part, on décide de prendre un nombre restreint de décisions individuelles, de manière à montrer la détermination à agir de la Commission et à éclairer les entreprises. C'est ainsi que le règlement n° 67/67/CEE du 22 mars 1967 permet de régler en bloc le cas de 13 041 dossiers relatifs à des accords d'exclusivité. Une décision de 1968 permet de classer sans suite 12 000 autres accords de ce type.

La condamnation en septembre 1964 de l'accord Grundig-Consten, accord d'exclusivité avec protection territoriale absolue impliquant une entreprise allemande et un distributeur français, entraînant un cloisonnement du marché et des différences de prix très importantes entre la France et l'Allemagne pour un même produit, est la première d'une série de procédures dont l'effet exemplaire et dissuasif permet à la Commission d'agir par la suite par la dissuasion. Bénéficiant de jugements en appel de la Cour de justice confirmant ses décisions, la Commission est rendue à même de persuader nombre d'ententes à se dissoudre ou à évoluer de manière à ne plus enfreindre les règles. Pourtant, la décision d'agir contre l'accord Grundig-Consten n'a pas été facile à prendre. L'un des proches de von der Groeben expose comment les exhortations de ses collaborateurs l'ont poussé à l'action en la matière: «Je me rappelle que notre première décision en matière de cartels était la décision Grundig-Consten», témoigne Manfred Caspari. «C'est Ivo Schwartz qui s'occupait de ces affaires de cartels dans le cabinet. Bien entendu, le dossier était complexe dès lors qu'il existait des imbrications

avec des brevets, des licences, etc. Et M. von der Groeben était extrêmement hésitant, de même que le chef de division compétent, un fonctionnaire allemand. Mais, Dieu merci, un deuxième homme était dans nos rangs, un Néerlandais, qui a fait un excellent travail. Et le cabinet tout entier souhaitait prendre une décision. Nous avons été contraints de faire franchir péniblement les barrières à M. von der Groeben, dans un effort communautaire, pour qu'il donne enfin son accord: «Bon, alors nous décidons»<sup>(2)</sup>.

Cette volonté d'aller de l'avant est partagée par les fonctionnaires de la direction générale. Jeunes juristes pour la plupart, ils possèdent un début d'expérience acquise soit dans leur pays d'origine, soit sur le tas, non sans être allés voir aux États-Unis grâce à un *Leader's Grant* comment la lutte antitrust est organisée<sup>(3)</sup>. C'est que la DG IV apprend à manier la carotte et le bâton. D'un côté, la pédagogie; de l'autre, la peur du gendarme. Certains s'entendent à l'incarner. Jacques Vandamme — chef de la division «Contrôle» (1961-1967), puis «Inspections CEE» (1968-1973) — raconte: «Il y a des enquêtes que l'on faisait simplement comme tâche d'information. On demandait aux entreprises si elles étaient prêtes à nous recevoir sans qu'on ne doive faire usage de nos pouvoirs de les forcer à donner des renseignements. On disait qu'on était dans une phase d'information sur tel secteur. Ça se passait généralement bien et c'est comme cela que nous avons travaillé dans la plupart des cas. [...] En cas d'enquête, c'est-à-dire lorsque les présomptions étaient suffisantes, on envoyait les fonctionnaires dans les entreprises, ce qui était souvent fructueux. On avait bien flairé l'affaire et on revenait avec une moisson qui dépassait alors les indices et qui était de véritables preuves qu'il y avait infraction [...]. Ces fonctionnaires étaient en général d'un certain âge et d'un certain niveau, étant donné que les tâches qu'ils avaient à accomplir étaient très délicates. À un moment donné, au cours de la conversation de l'enquête dans l'entreprise, on devait demander

<sup>(1)</sup> «La politique de la concurrence, partie intégrante de la politique économique dans le marché commun», discours prononcé par Hans von der Groeben devant le Parlement européen, 16 juin 1965.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Manfred Caspari, 18 février 2004.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jacques Vandamme, 21 janvier 2004.

au directeur général d'ouvrir certaines armoires pour voir ce qu'elles contenaient. En général, on a pu obtenir que les gens sortent leurs dossiers eux-mêmes sans que l'on ne doive ouvrir et forcer l'ouverture des armoires» (1).

Mais à côté du rôle de gendarme de la Commission et d'arrêts de la Cour de justice, une série de décisions favorables permettent de préciser les contours et le sens de la réglementation (2).

Une fois son rôle reconnu par les acteurs institutionnels et privés concernés et ses méthodes d'action mises au point, la Commission peut préciser ses positions sur l'ensemble du champ relevant des accords entre entreprises. Les accords de coopération font ainsi l'objet d'une réflexion qui débouche sur un document publié par la Commission en juillet 1968, spécifiant que ceux qui mettent en jeu des entreprises dont l'activité ne représente qu'une faible part de marché européen ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 85. Il s'agissait ainsi de favoriser l'adaptation des PME aux nouvelles conditions du marché européen.

À côté des ententes, les effets de la concentration sur la concurrence constituent l'une des préoccupations de la Commission. On a craint un temps une attitude rigoureuse de sa part, que certains États considèrent comme potentiellement nuisible à une industrie européenne aux structures souvent trop dispersées. Mais les études réalisées par la Commission sur la concentration des entreprises dans la Communauté débouchent sur une position nuancée, prenant en compte une double préoccupation: la nécessité de combler les déficiences européennes vis-à-vis des États-Unis dans une série de domaines et donc la nécessité d'une concentration accrue dans certains secteurs afin d'obtenir la taille critique à l'échelle internationale, et celle également d'échapper à la logique des «champions nationaux» comme à celle de

monopoles européens. Comme l'indique von der Groeben, en juin 1965: «L'accroissement des échanges et de la concurrence avec le reste du monde exige une croissance correspondante de nombreuses entreprises. [...] Dans de nombreux cas, les structures économiques actuelles en Europe ne correspondent pas encore à cette double réorientation de l'économie mondiale» (3).

Cette analyse réaliste rassure les acteurs économiques comme les pouvoirs publics nationaux et rencontre les attentes du Parlement qui souhaite que la politique relative aux concentrations prenne en compte les effets de la concurrence exercée par les entreprises des pays tiers. Cela étant, une telle orientation pose la difficile question de l'application de l'article 86 relative à l'abus de position dominante. Comme l'expose von der Groeben devant le Parlement en 1965: «Plus une entreprise occupant une position dominante se rapproche d'une position de monopole par le regroupement avec une autre entreprise [...], plus il existe une probabilité que cette entreprise entre dans la zone de l'abus du fait de la concentration» (4). Par conséquent, la Commission doit donc éviter de voir créer, dans un secteur donné, des situations de monopole et viser à favoriser l'émergence d'une structure de «concurrence entre entreprises oligopolistiques» européennes et non plus nationales, structure propre à favoriser le progrès technique et économique (5).

Le traité de Rome établit, dans les articles 92 et suivants, une série de dispositions relatives à l'interdiction de principe des aides d'État. Il s'agit d'éviter que les gouvernements n'empêchent la concurrence intracommunautaire établie par la suppression des droits de douane de se développer. Le traité déclare donc «incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les

(1) Entretien avec Jacques Vandamme, *ibidem*.

(2) Nème, J., et Nème, C., *Économie européenne*, PUF, Paris, 1970, p. 99-105.

(3) «La politique de la concurrence, partie intégrante de la politique économique dans le marché commun», discours prononcé par Hans von der Groeben devant le Parlement européen, 16 juin 1965.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*.

aides accordées par les États [...] qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions». Le traité envisage cependant une série d'exceptions à cette interdiction de principe, notamment certaines aides à caractère social, liées au développement régional ou destinées à promouvoir des projets d'intérêt européen. Il est également prévu que la Commission examine, avec les États membres, le régime des aides existant ou en cours d'élaboration, puisse demander aux États concernés leur modification ou leur suppression et, si nécessaire, engager des procédures auprès de la Cour de justice des Communautés européennes.

De tels dispositifs ne pouvaient que se heurter aux résistances de certains États qui considèrent les aides comme un instrument de politique économique et sociale ou d'aménagement du territoire. Parfois aussi, les difficultés allaient provenir de la faible capacité des gouvernements à «résister à la tentation de satisfaire à telle ou telle demande». La Commission s'efforce ici encore de travailler avec les administrations nationales afin de réaliser un inventaire des dispositifs existants dans les différents pays. Dès 1959, elle adresse un questionnaire aux gouvernements qui permet, par-delà le caractère tardif et lacunaire des premières réponses, d'entrevoir le véritable maquis que représentent des systèmes nationaux souvent anciens, complexes et en constante évolution: aides à l'exportation, à l'expansion économique (garanties, crédits à des conditions préférentielles, subventions), aides régionales ou sectorielles, etc. La collaboration se révèle difficile, parfois conflictuelle, lorsque la Commission décide d'examiner non seulement le régime des aides générales, mais aussi de conduire l'enquête de manière précise, au cas par cas. Au printemps de 1965, le commissaire von der Groeben tire un bilan du travail accompli faisant état d'environ 450 régimes d'aides parmi lesquels treize ont été abrogés car non compatibles avec le marché commun et une soixantaine modifiés à la demande de la Commission. Tout comme dans le domaine des concentrations d'entreprises, la

### De jeunes juristes à la DG IV

*«J'étais», raconte Froschmaier, «depuis 1954, assistant à l'Institut près de l'université de Munich pour le droit international et comparé de la propriété industrielle et le droit d'auteur. Là, je me suis occupé très tôt déjà du brevet européen.» Au début de 1958, il lit dans la presse allemande que la Commission cherche des collaborateurs. «J'ai téléphoné à Bonn aux affaires étrangères qui m'ont dit: "Oui, c'est le ministère des affaires économiques qui s'en occupe, adressez-vous à untel." Et c'est ce que j'ai fait. Et puis, il y avait une invitation à une discussion à Bonn avec sept autres candidats. J'ai pris le dossier CEE en allant à Bonn, j'ai lu tout ce qui existait là-dessus. Quand je suis arrivé à cet entretien, j'étais beaucoup plus au courant que l'équipe qui nous posait des questions.»*

Entretien avec Franz Froschmaier, 19 janvier 2004.

*«Les premières années ont été des années de recherche, sans idées précises. Je suis arrivé au moment où l'on commençait sérieusement à travailler sur ce qui allait devenir un document, le texte fondamental sur la concurrence, le règlement n° 17 de 1962. Pour un jeune juriste passionné par les questions internationales, c'était extrêmement stimulant. Nous ressentions intensément cette découverte quasi quotidienne d'être un groupe, un petit groupe de personnes, et nous nous rendions compte, bien qu'encore de manière confuse, que tous ensemble nous étions en train de poser les premières pierres d'un édifice. Nous ne savions pas quel genre de bâtiment cela allait devenir, mais nous savions, nous percevions que quelque chose de relativement important se construisait. Et c'est ce sentiment qui nous a accompagnés pendant de nombreuses années.»*

Entretien avec Aurelio Pappalardo, 26 janvier 2004.

Commission ne limite pourtant pas son action à un simple rôle de gendarme. D'une part, le régime d'exceptions prévu par le traité laisse une vaste palette de moyens d'action aux mains des États. Plus encore, la Commission «adopte une attitude positive à l'égard des aides régionales et

## La Commission face au monopole français du pétrole

En France, l'intervention de l'État dans le secteur pétrolier est née de l'expérience traumatisante de la pénurie de produits pétroliers pendant la Première Guerre mondiale ainsi que de la place prépondérante prise par les compagnies étrangères, en particulier américaines, sur le marché français dans l'entre-deux-guerres. Le régime juridique mis en place par la loi du 30 mars 1928 avait le double but d'assurer la sécurité des approvisionnements du pays ainsi que de conforter la place des entreprises nationales sur le marché. Cette loi instaura un monopole pétrolier d'État que ce dernier déléguait à des sociétés pétrolières en contrepartie de certaines obligations. Par ailleurs, elle rendait possible, par le biais des autorisations d'importation et de distribution, un contrôle des parts de marché des opérateurs français et étrangers.

Lors de la signature du traité de Rome, la première préoccupation de l'administration française est de protéger le système du monopole. La France fait en sorte que soit appliqué au régime pétrolier français l'article 37, prévoyant l'aménagement progressif des monopoles nationaux, et non l'article 30, visant les restrictions quantitatives à l'importation. En effet, dans le premier cas, la Commission se borne à faire des recommandations au sujet des modalités et du rythme d'aménagement, alors que, dans le second, elle dispose d'un pouvoir contraignant qui obligerait l'État français à suivre ses directives.

À la veille du premier choc pétrolier, la France jouit d'une liberté quasi totale pour aménager son régime pétrolier, et ce malgré trois recommandations (avril 1962, juillet 1963 et décembre 1969) de la Commission. Certains assouplissements sont introduits, dès 1959, avec l'ouverture d'un contingent global CEE et, par la suite, avec la disparition de discriminations telles que l'interdiction d'emploi de matériel non français ou l'exigence de la nationalité française

pour les postes de direction des sociétés pétrolières. Toutefois, les milieux européens libéraux, en particulier aux Pays-Bas, trouvent ces mesures trop timides et plaident en faveur de la disparition totale du système de contingentement. La France conditionne la poursuite de ses efforts en la matière à la mise en place d'une politique énergétique commune.

Il faut souligner, sur ce point, l'évolution de la position de la Commission, qui, de très hostile à la position française, devient plus réceptive à ses préoccupations, notamment quand se pose, à la fin des années 60 avec plus d'acuité, le problème de la sauvegarde des firmes pétrolières européennes face aux grandes compagnies américaines. Nous rappellerons simplement ce passage du rapport d'activité des Communautés de 1967: «Quant au régime d'importations des produits pétroliers en France, il convient que des progrès soient accomplis vers une politique énergétique commune avant que soit adressée au gouvernement français une nouvelle recommandation».

Tout au long des années 60, la France milite très activement pour une politique pétrolière commune reprenant les fondamentaux de la loi pétrolière de mars 1928. Elle obtient par exemple au Conseil de ministres du 11 juillet 1967 une définition de la société communautaire restreinte aux «entreprises dont les intérêts fondamentaux coïncident par nature de façon permanente avec ceux de la Communauté», ce qui implique un contrôle par des ressortissants ou un gouvernement des États membres et un centre de décision se situant dans l'un des pays de la Communauté. Le choc pétrolier de 1973-1974 renforce la conviction française du bien-fondé du maintien d'une politique pétrolière nationale arc-boutée sur les principes de la loi du 30 mars 1928.

A. D.

structurelles». Dès lors que la politique des aides consiste à coordonner et harmoniser les dispositions existant au sein des États, à éviter les distorsions et à encourager les dispositifs sélectifs et dégressifs, elle contribue peu à peu à définir les bases d'une politique régionale et d'une politique industrielle.

## Vers une fiscalité commune

Selon un raisonnement appliqué aux ententes, von der Groeben presse les États à agir dans le domaine de la fiscalité en montrant que l'élimination des droits de douane et des contingents ne suffit pas à créer le marché commun. De même que les ententes de producteurs peuvent supprimer la concurrence par le partage des marchés, la fiscalité savamment manipulée peut être un moyen pour les États d'annuler les effets de l'élimination des frontières douanières: il faut donc empêcher «que les avantages que nous tirons de l'élimination des droits de douane et des contingents ne soient annulés par des manipulations portant sur les ristournes et les systèmes de compensation de la taxe sur le chiffre d'affaires. Nous devons veiller à ce que les pratiques faussant la concurrence soient éliminées, c'est-à-dire que les échanges de marchandises soient régis par une concurrence loyale» (1).

La question des frontières fiscales, bien que prise en compte dans le traité de Rome, laisse en effet subsister une situation peu satisfaisante et difficile à résoudre. Tous les pays disposent en 1958 d'un système de taxes sur le chiffre d'affaires dont les structures, les niveaux et les modalités de perception varient d'un pays à un autre. Le bon fonctionnement du marché commun suppose que ces différences ne créent pas de distorsions sur les échanges intracommunautaires: un même produit doit être taxé selon un même système et au même taux, qu'il soit d'origine nationale ou pro-

vienne d'un autre pays de la CEE. La neutralité fiscale pourrait donc en principe être obtenue à travers la détaxation des produits exportés et l'application des taxes du pays d'importation une fois la frontière franchie, mais l'application d'un tel système pose de redoutables problèmes techniques, tout en offrant aux États de vastes possibilités pour fausser la concurrence. Cette situation se vérifie surtout pour les pays appliquant un système de taxes cumulatives à effet de cascade, c'est-à-dire tous les pays de la CEE, sauf la France. Ces taxes jouant sur un produit donné à chaque transaction, le niveau de taxation intégré dans le prix du produit fini est très difficile à évaluer et peut varier pour un même produit en fonction du nombre de transactions intervenues dans le processus de fabrication. Dès lors, le montant de la détaxation à appliquer lors de l'exportation ou de la taxation à appliquer à l'importation ne peut être déterminé que de manière approximative, par le biais de moyennes. C'est ce que prévoit le traité dans son article 97. À la différence du système de taxation à effet de cascade, le système de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) appliqué par la France depuis le milieu des années 50 frappant le produit une seule fois au niveau du consommateur final permet au contraire de réaliser les opérations de taxation et de détaxation de manière beaucoup plus exacte.

Pierre Guieu, administrateur principal puis chef de division chargé des questions relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires à la Commission entre 1959 et 1973, expose le caractère inéluctable de l'adoption d'un système d'imposition commun aux Six en la matière: «La priorité qui a été demandée aux services était de mettre un peu d'ordre dans les taxes forfaitaires applicables notamment aux échanges internationaux. La Commission a donc reçu mandat de rechercher une méthode de calcul de la charge réelle contenue dans un bien ou un service. Cela a donné lieu à des discussions sans fin. Il a fallu mettre au point un système de calcul pondérant la charge pouvant être supportée pour chaque produit fabriqué dans les circuits économiques intégrés et dans les circuits non intégrés, puisque, pour estimer cette

(1) «L'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires dans le Marché commun, extraits du discours de M. von der Groeben devant le Parlement européen, 17.10.1963», *Bulletin de la CEE*, décembre 1963.

charge, il fallait connaître combien il y avait de perceptions de la taxe. En effet, la taxe était perçue à chaque transmission, et plus le circuit économique était long, plus il y avait de taxes incorporées dans le prix des produits. Les taxes antérieures étaient tellement peu transparentes et tellement difficiles à gérer dans les échanges internationaux que, malgré la définition d'une méthode commune de calculs, il fallait absolument envisager un autre système d'imposition» (1).

Au-delà de leur complexité technique, les opérations de taxation/détaxation aux frontières posent en effet de redoutables problèmes de concurrence, dans la mesure où les États peuvent jouer sur les incertitudes relatives aux niveaux d'ajustement aux frontières pour améliorer la position concurrentielle des produits de leur industrie en surévaluant la détaxation de leur production nationale à l'exportation et la taxation à l'importation. Pour parer au plus pressé, la Commission obtient des ministres des finances la mise en place d'un *stand still* fiscal en juin 1960, les États s'engageant à ne plus modifier les compensations aux frontières que pour des motivations purement techniques. Mais cette disposition ne met pas vraiment fin aux soupçons de manipulations. Il faut attendre mars 1968 pour que la Commission parvienne à faire accepter par les États une directive fixant les règles de calcul des taxes compensatoires à l'importation et des ristournes à l'exportation en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

En réalité, l'adoption d'un système uniforme de taxation indirecte s'avère être la seule solution définitive à cet épineux problème. Si la Commission comme les États souhaitent une telle refonte, les uns et les autres s'opposent quant à ses finalités et ses modalités. Faut-il s'orienter vers un simple objectif de neutralité ou bien aller plus loin et viser également la suppression des frontières fiscales? La direction générale de la concurrence et

le commissaire von der Groeben sont en faveur de la deuxième option: «Les disparités dans les systèmes et les taux des impôts indirects peuvent provoquer des altérations de la concurrence entre les industries des différents pays, elles entraînent des ristournes et des taxes compensatoires à la frontière, avec les contrôles qui en résultent. [...] L'harmonisation fiscale vise à réaliser deux objectifs: d'une part, à court terme, l'élimination des altérations de la concurrence, d'autre part, la suppression des frontières fiscales» (2).

Les deux hypothèses de travail, simple objectif de neutralité fiscale ou suppression des frontières fiscales, sont en discussion dès l'époque de la négociation du traité de Rome. La neutralité fiscale passe par la simple harmonisation des systèmes de taxation, la taxation des produits dans le pays de destination permettant à chaque pays de rester maître des taux pratiqués chez lui. La suppression des frontières fiscales implique de situer la taxation dans le pays d'origine et par là même un rapprochement suffisant des taux afin d'éviter une concurrence entre fiscalités nationales pouvant déboucher sur un dumping fiscal. La Commission est favorable à la solution la plus ambitieuse et le fait savoir dès 1959. Soutenue par la République fédérale d'Allemagne, elle se trouve confrontée à l'opposition de la France qui souhaite préserver son autonomie fiscale à travers le maintien des opérations d'ajustement aux frontières. La Commission cherche dès lors la voie d'une solution en s'adressant à un comité d'experts indépendants présidé par le professeur Fritz Neumark dont le rapport, rendu en 1962, préconise la suppression des frontières fiscales. Elle s'appuie par ailleurs sur un groupe d'experts issus des administrations fiscales nationales qui préconise l'abandon des taxes en cascade et suggère la généralisation du système de la TVA.

En novembre 1962, la Commission dépose un premier projet de directive fondé sur la générali-

(1) Guieu, P., «La Commission européenne et l'harmonisation fiscale», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. II, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002, p. 57.

(2) Groeben, H. (von der), «L'instauration de la taxe commune à la valeur ajoutée: un pas décisif dans la voie de l'élimination des frontières fiscales», *Bulletin de la CEE*, mai 1967.



«Koop europees», «Achetez européen». Alors que les années 30 restent célèbres notamment pour la promotion des produits nationaux dans un contexte protectionniste, le début des années 60 voit promouvoir l'étiquette «produit européen».

sation de la TVA dans toute la Communauté, combinée à la suppression des frontières fiscales. Repoussé par la France, ce projet est repris sous forme de deux propositions en juin 1964 puis avril 1965. Elles établissent la mise en place d'un système commun de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 1970 et en fixent les modalités d'application. Ces deux directives sont définitivement adoptées par le Conseil le 9 février 1967. Von der Groeben en salue la portée: «Le système commun permet une compensation fiscale exacte aux frontières. L'application des mesures compensatoires "forfaitaires" qui perturbent la concurrence ne sera plus autorisée à l'importation et à l'exportation dans les échanges intracommunautaires de marchandises» (1). Pour von der Groeben, l'objectif de la

suppression des frontières fiscales n'en reste pas moins encore à accomplir, à travers le rapprochement des taux qui permettra la perception des taxes dans le pays d'origine (2).

La suppression des frontières fiscales implique toutefois une étape supplémentaire que les gouvernements, et tout spécialement le gouvernement français, sont réticents à accepter.

Philippe Rouvillois, alors conseiller technique au cabinet du ministre français des finances Michel Debré, évoque ainsi les débats qui précédèrent l'adoption des directives de 1967: «Il y a eu pendant l'année 1966 et jusqu'à l'adoption des directives en février 1967 une assez jolie guérilla entre [...] les

(1) Groeben, H. (von der), «L'instauration de la taxe commune...», op. cit.

(2) Ibidem.

services de la Commission, soutenus discrètement, mais pas au-delà de ce qui compromettrait la coopération franco-allemande, par nos amis allemands, et les autres pays membres qui en général adoptaient la position française. Le compromis a été trouvé dans [...] une proposition à faire par la Commission au Conseil sur les conditions “dans lesquelles l’harmonisation peut et non doit déboucher sur la suppression, etc.” Ceci était assorti, pour faire bonne mesure, du rappel qu’il faudrait, dans l’examen de ce problème, tenir compte du rapport entre les impôts directs et indirects, qui diffèrent selon les États membres [...] et aussi des effets sur la politique fiscale et budgétaire. C’était une façon discrète de dire que la France en général, et en particulier M. Debré, soutenu sur ce point-là par le président de la République et le Premier ministre, n’était pas prête à admettre une dose trop forte de supranationalité» (1).

L’une des craintes du gouvernement français est que l’harmonisation n’ouvre la voie à la mise en place d’une fiscalité européenne directement perçue par Bruxelles. Encore en avril 1970, Dominique de La Martinière, directeur général des impôts, expose à son ministre: «Les véritables motivations de la Commission en ce domaine sont d’ordre politique. La suppression des frontières fiscales est à ses yeux un moyen d’engager les États membres dans un processus de transfert de leurs attributions financières et économiques à un pouvoir politique communautaire, et elle débouche logiquement sur un vaste budget européen alimenté par une TVA harmonisée. Il ne m’appartient pas d’apprécier ces motifs politiques, mais le dossier gagnerait en clarté à être placé d’emblée sur ce terrain» (2).

Même si dans l’immédiat la Commission doit renoncer à la suppression des frontières fiscales, elle considère cet objectif comme souhaitable. Mais il

faut passer par un processus difficile d’harmonisation touchant non seulement les taux de TVA, mais aussi les principaux impôts de consommation portant sur les alcools, tabacs et produits pétroliers. La Commission souhaite également procéder à un rapprochement en matière de fiscalité directe. Le programme d’harmonisation lancé en 1967 envisage le cas de la fiscalité sur les revenus du capital, afin de favoriser la libre circulation des capitaux et la mise en place d’un marché européen. Il s’agit aussi de rapprocher les modalités d’imposition des sociétés afin de favoriser les rapprochements entre entreprises européennes (3).

Von der Groeben met en relief les difficultés d’ensemble de l’harmonisation fiscale dans un exposé devant le Parlement européen le 2 juillet 1969 (4). L’harmonisation des taux de la future TVA européenne comme des taxes indirectes à la consommation pose des problèmes «difficiles à résoudre», car ils sont souvent de nature politique. En matière de fiscalité sur les entreprises, la collaboration «est sérieusement mise en échec par l’existence dans les États membres de systèmes très différents pour ce qui est de l’assiette de l’impôt et de son contrôle. [...] À cet effet, les États membres doivent non seulement faire preuve de bonnes dispositions sur les plans économiques et techniques, mais également d’une volonté politique». Von der Groeben lie également de manière explicite les dispositifs à engager en matière de fiscalité sur les revenus du capital aux perspectives à venir en matière de coopération économique et monétaire: «La Commission estime qu’il est impossible et d’ailleurs inutile d’aller plus en avant dans le domaine fiscal si l’on ne parvient pas à réaliser à la fois des progrès en matière de politique économique et monétaire [...]». Au total, à la fin de la période transitoire, s’il apparaît que les dispositions propres à faire fonctionner le marché commun ont été prises, aller plus loin vers la mise en place d’une union économique implique de nou-

(1) Rouvillois, Ph., «Michel Debré et la mise en œuvre de la loi du 6 janvier 1966 et l’adoption des premières directives, 1966-1968», *Le rôle des ministères des Finances et de l’Économie...*, op. cit., p. 41.

(2) Cité par Tristram, Fr., *La Direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, thèse, Paris X, 2003, p. 594.

(3) «Programme d’harmonisation des impôts directs», *Bulletin de la CEE*, septembre-octobre 1967.

(4) «L’harmonisation fiscale et le Marché commun, exposé de Hans von der Groeben devant le Parlement européen», *Bulletin des CE*, septembre-octobre 1969.



velles avancées. Celles-ci relèvent d'une prise de conscience et d'une volonté des États. Elles impliquent une pédagogie et une certaine prudence de la part de la Commission. Von der Groeben apparaît très lucide en la matière lorsqu'il explique «que la marge de manœuvre budgétaire dont les États peuvent encore librement disposer sera, dans une certaine mesure, limitée par l'harmonisation fiscale. [...] Il faut veiller à ce que l'harmonisation fiscale n'entraîne pas une diminution de leurs possibilités budgétaires, qui les prive de toute marge de manœuvre» (1).

Comme en ce qui concerne le marché intérieur, l'action de la Commission en matière de concurrence ou de fiscalité atteint dans un premier temps un niveau d'équilibre avant de s'essouffler devant l'inertie provoquée par la crise économique du début des années 70. Le compromis progressivement trouvé avec les États au milieu des

années 60, tant en matière de concurrence qu'en matière de fiscalité, repose sur la prise en compte lucide des impératifs de la concurrence extérieure, en particulier américaine, et de la nécessaire autonomie dont ont besoin les États en matière de fiscalité. Ces compromis laissent la voie ouverte à de nouvelles évolutions. Mais ces nouvelles avancées ne sont possibles, au début des années 70, qu'à condition de pouvoir mener à bien le projet d'union économique et monétaire et de pouvoir lancer de nouvelles politiques communes dans les domaines énergétique, industriel ou régional. Les difficultés de la mise en œuvre de ces nouvelles perspectives permettent de comprendre les blocages, liés à l'achèvement du marché intérieur, de la politique de la concurrence ou de la politique fiscale au cours des années 70.

ÉRIC BUSSIÈRE

(1) «L'harmonisation fiscale et le Marché commun...», op. cit.



## Chapitre 16

# La politique agricole commune: un terrain d'action prioritaire

Les articles 38 à 46 du traité concernent l'agriculture. Les buts importants de cette politique sont l'augmentation de la productivité, l'assurance d'un niveau de vie raisonnable pour la population agricole et le maintien d'un niveau de prix acceptable pour le consommateur. Ce sont ces points fondamentaux — formulés d'une façon large et sciemment vague — sur lesquels le commissaire Mansholt et sa direction générale (celle de l'agriculture ou DG VI) se penchent au fil des années <sup>(1)</sup>. Ce n'est pas la première fois que Mansholt essaie d'établir une politique commune au niveau européen. Au début des années 50, il est à l'origine des discussions entre quinze pays européens sur le «pool vert», discussions qui n'avaient abouti à rien sauf à la création du Comité ministériel de l'agriculture au sein de l'OECE. Les points de vue des pays membres étaient encore trop éloignés les uns des autres. Plus tard cependant, les analyses faites des structures, des marchés et des politiques agricoles des différents pays ainsi que les contacts personnels noués au cours de la conférence sur le «pool vert» devaient s'avérer très utiles.

<sup>(1)</sup> Sur les premières années de la politique agricole commune (1958-1968), voir Ludlow, N. P., «The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy», *Contemporary European History*, vol. 14, n° 3, 2005, p. 347-372. Il convient de signaler que cet article est sorti de presse après la rédaction du présent chapitre.

Le traité de Rome et la création de la CEE offrent de nouvelles perspectives, parce qu'ils permettent de ne plus considérer l'agriculture comme étant gérée d'une façon isolée, mais comme faisant partie d'un agenda communautaire plus vaste. Le *package deal* est maintenant disponible pour permettre de réaliser des percées en cas d'impasse. Il est clair que la Commission indépendante pourra jouer un rôle prépondérant grâce à cet instrument.

La conférence de Stresa en juillet 1958, la proposition de la Commission de 1960, la nuit des céréales de 1964, la crise au sein de la Communauté en 1965 et le plan Mansholt pour les réformes structurelles de 1968 illustrent cette orientation dont le moteur est la direction générale responsable de l'agriculture.

### Formation et composition de la DG VI, «Agriculture»

Le fonctionnaire le plus important de la DG VI sous la direction de Mansholt est le directeur général Louis Rabot. Avant son arrivée à Bruxelles, il a été directeur au ministère français de l'agriculture, président du Comité intérimaire du «pool

## Articles 38, 39, 40 et 43 du traité CEE

### TITRE II — L'agriculture

#### Article 38

«1. Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits [...].»

#### Article 39

«1. La politique agricole commune a pour but:

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs [...].»

#### Article 40

«1. Les États membres développent graduellement pendant la période de transition, et établissent au plus tard à la fin de cette période, la politique agricole commune.

2. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles.

Suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après:

- a) des règles communes en matière de concurrence;
- b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché;

c) une organisation européenne du marché.

3. L'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur ses critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes.

4. Afin de permettre à l'organisation commune visée au paragraphe 2 d'atteindre ses objectifs, il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole.»

#### Article 43

«1. Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque, dès l'entrée en vigueur du traité, une conférence des États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.

2. La Commission, en tenant compte des travaux de la conférence prévue au paragraphe 1, présente, après consultation du Comité économique et social et dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune [...].

Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité au cours des deux premières et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler [...].»

vert», puis directeur de l'agriculture à l'OECE. Il arrive à Bruxelles juste avant que ne débute la conférence de Stresa. Sa candidature bénéficie de sa renommée internationale. Elle est fortement soutenue par le gouvernement français. La désignation d'un Néerlandais au poste de commissaire chargé de l'agriculture est un point très sensible pour Paris. Cette nomination ne se serait d'ailleurs jamais faite si un Français n'avait pas été désigné à la fonction la plus importante dans la direction générale. Pour Mansholt, cela ne pose aucun problème. Il connaît Rabot et lui accorde sa confiance. La documentation et les entretiens démontrent d'ailleurs qu'ils sont en général d'accord en matière de gestion. Rabot est un directeur général compétent dans les discussions au sein de la DG VI. Il allie connaissances en la matière, autorité naturelle et aura personnelle. Il délègue facilement et veille à ce que les fonctionnaires de la direction générale entretiennent des contacts étroits avec Mansholt par l'intermédiaire de tables rondes. Celles-ci sont typiques de la façon de travailler à la DG VI. Elles facilitent le consensus sur la gestion et augmentent l'efficacité (1).

Rabot parcourt les capitales pour expliquer la politique de la Commission et faire l'inventaire des points de vue nationaux. Il est très rapidement invité, avec ses collaborateurs, à de fréquentes discussions avec les représentants agricoles nationaux. Dès l'origine, Rabot adopte une stratégie bien réfléchie en la matière. Il suggère à son assistant von Verschuer de ne pas s'engager dans les rapports avec les représentants des États membres, des pays tiers et des organisations professionnelles au jeu des invitations et contre-invitations paraissant utiles dans l'intérêt du service. Cette stratégie n'épargne pas seulement du temps et de l'énergie, mais renforce également l'image d'une Commission indépendante (2).

Rabot, tout en souffrant de problèmes de santé, assume pleinement ses fonctions et force le respect de ses collaborateurs. Un exemple: au début

des années 70, Rabot reçoit un collaborateur qui estime avoir droit à une promotion étant donné qu'il occupe depuis longtemps le même poste. Après l'avoir écouté poliment, il répond: «Eh bien, je ne peux pas. Vous imaginez, moi, je suis directeur général depuis 1958 et je n'ai pas eu de promotion». Le fonctionnaire en question est remis à sa place, se tait et n'en parlera plus (3).

Aux côtés de Rabot, Berend Heringa est une figure importante des premières années de la DG VI. Heringa, qui a longtemps collaboré avec Mansholt comme conseiller au ministère néerlandais de l'agriculture, décide après de longues hésitations et la forte pression de Mansholt de quitter sa fonction à La Haye au cours de l'été 1958 pour une carrière à Bruxelles. Bien qu'il soit politiquement différent de son supérieur — Heringa est chrétien-démocrate et Mansholt social-démocrate — et qu'il ne partage pas son enthousiasme sans bornes pour la cause européenne, ils s'entendent extrêmement bien. Cela provient incontestablement de leurs origines communes: ils sont tous deux fils de paysans de la province de Groningue dans le nord des Pays-Bas. Leurs caractères sont très proches. Heringa sait d'expérience que Mansholt n'aime pas les *béni-oui-oui* et qu'il aime discuter avec ses collaborateurs à condition qu'ils possèdent un bagage solide. Autrement dit, qu'ils fassent le poids. Avec sa connaissance détaillée des systèmes de soutien des prix, Heringa est un exemple typique de la confiance, du respect et du soutien que Mansholt peut manifester à l'égard de ceux qui travaillent avec lui. Le poste difficile de directeur des marchés agricoles permet à Heringa de jouer un rôle prépondérant dans le développement de la politique agricole commune. Le premier plan que la Commission développe à ce sujet en 1959-1960 est parfois appelé «*bible Mansholt-Heringa*», ce qui prouve l'importance de ce dernier en coulisses (4). En 1963, Heringa est nommé directeur général adjoint. Dans cette fonction, il s'occupe, entre

(1) Entretien avec Michel Jacquot, 19 décembre 2003.

(2) Molegraaf, J. H., *Boeren in Brussel. Nederland en het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, 1958-1971*, thèse de doctorat, université d'Utrecht, 1999, p. 75.

(1) Entretien avec Helmut von Verschuer, 3 mars 2004.

(2) Ibidem.

autres, des délibérations avec les représentants des États membres au sein du Comité spécial pour l'agriculture.

Quelques Allemands jouent aussi un rôle important au sein de la direction générale: Martin Meyer-Burckhardt (directeur des affaires générales), Hans-Broder Krohn (s'occupant sous Heringa des marchés agricoles et qui sera plus tard nommé directeur général adjoint) et surtout Helmut von Verschuer (assistant de Rabot et plus tard directeur des affaires internationales). Tous trois sont pro-européens et, pour cette raison, on se méfie d'eux à Bonn. La République fédérale d'Allemagne est à l'époque le pays membre qui craint le plus la mise en place d'une politique européenne commune. Les rapports entre Mansholt et Meyer-Burckhardt sont d'ailleurs difficiles. Mansholt n'hésite pas à passer outre son directeur allemand lorsque cela l'arrange <sup>(1)</sup>. Parfois, il ne le consulte pas lorsqu'il s'agit de développer une nouvelle forme de gestion et consulte plutôt son chef de service en qui il a davantage confiance <sup>(2)</sup>.

Georges Rencki, qui ne nous est plus un inconnu <sup>(3)</sup>, occupe une position remarquée dans la direction générale. Pendant quelque temps, il a été chef adjoint du cabinet Mansholt, mais après le départ de van der Lee à la fin de 1958 et à l'arrivée de Mozer et van Slobbe, il est nommé à la tête de la division s'occupant des relations avec les organisations non gouvernementales. Cette division aura une fonction importante dans la direction générale étant donné les contacts étroits qu'elle entretient avec les groupes d'influence du monde agricole auxquels Mansholt attache beaucoup d'importance, surtout quand ils sont transnationaux. La «division Rencki» est de toutes les divisions de la DG VI la plus étroitement liée au cabinet Mansholt. Pour le reste, le cabinet et la direction générale opèrent séparément. Mozer et van Slobbe ne comprennent pas grand-chose aux détails de la politique agricole.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Johannes Westhoff, 7 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, 6 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> Voir le chapitre 8, p. 173.

### La méthode Mansholt

*«C'est un virtuose de la planification et de la préparation politiques et du changement de position tactique. Un adepte d'un travail d'équipe moderne, avec des ressources qualifiées sous sa direction inspirée. D'où le dévouement et l'enthousiasme avec lesquels ses collaborateurs le suivent quels que soient les aléas du parcours.»*

Freisberg, E., *Die Grüne Hürde Europas. Deutsche Agrarpolitik und EWG*, Westdt., Cologne, 1965, p. 21 (traduit de l'allemand).

Ils s'occupent surtout du travail politique, au sens large du terme, au sein de la Commission: contacts avec les autres cabinets et préparation de la réunion hebdomadaire de la Commission, par exemple. En l'absence de Mansholt, ils le remplacent aux réunions de la Commission, même lorsque l'agenda comprend des questions spécifiquement agricoles. Rabot ou l'un des directeurs de la DG VI se trouve souvent dans les parages dans le rôle du «souffleur» <sup>(4)</sup>.

Il faut un certain temps avant que la direction générale soit au complet. Cela est dû à la procédure appliquée par Rabot et von Verschuer pour engager de nouveaux collaborateurs. Les candidatures sont traitées selon un canevas bien précis. Les candidats sont d'abord reçus chez von Verschuer qui établit un dossier et détermine ensuite une échéance pour les entretiens. Ceux-ci ont lieu successivement avec Rabot, von Verschuer, le directeur de la division de la fonction vacante et le chef de cette division. Après ces entretiens, les quatre fonctionnaires se réunissent pour prendre une décision. Un critère important est que le collaborateur en question s'intègre bien dans l'équipe. Lorsqu'il n'y a pas unanimité au sujet du meilleur candidat, la décision se prend à la majorité, la voix du directeur et du chef de la division — qui seront en contact direct avec le

<sup>(4)</sup> Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, *ibidem*.

candidat — étant déterminantes. La nationalité n'entre en ligne de compte que lorsque deux candidats sont de même valeur. La préférence est alors donnée à la personne dont la nationalité dans la direction générale est sous-représentée. Dans tous les autres cas, la qualité est déterminante. C'est une procédure un peu compliquée, mais elle donne entière satisfaction. D'autre part, Rabot a dans son bureau un tiroir réservé aux lettres de recommandation. Ces lettres restent systématiquement sans réponse même lorsqu'elles proviennent du Premier ministre d'un pays membre. Mais dans certains cas, cela n'empêche pas Rabot d'ouvrir son tiroir et d'inviter le candidat recommandé à un entretien <sup>(1)</sup>.

## La conférence de Stresa

Selon l'article 43, paragraphe 1, du traité CEE, la Commission doit organiser une réunion avec les pays membres pour déterminer les grandes lignes de la politique agricole commune. Mansholt et ses fonctionnaires y voient une occasion unique pour représenter à un stade précoce la position de la Commission dans le domaine agricole. À partir de son cabinet et de la direction générale, Mansholt constitue un petit groupe de travail qui s'occupe, sous sa direction, de la préparation de cette réunion. Dans ce groupe de travail, van der Lee et von Verschuer occupent une place prédominante. L'organisation matérielle de la conférence, en l'absence de toute administration de la nouvelle Commission, est confiée à Rencki qui s'occupe aussi des organisations agricoles. Les réunions commencent tôt le matin et se terminent tard dans la soirée. Elles débutent à 9 heures au bureau de la rue Belliard, ensuite on déjeune au «Grand laboureur» près de la gare du quartier Léopold (aujourd'hui gare du Luxembourg), puis retour à la rue Belliard pour la réunion de l'après-midi. Vient ensuite le dîner dans un restaurant de l'avenue des Nations (plus tard l'avenue Franklin Roosevelt). Les discussions de la journée se terminent au domicile de

Mansholt ou de van der Lee. À minuit, l'infatigable Mansholt renvoie ces messieurs chez eux parce qu'il doit encore s'occuper de la correspondance de la journée. Cela se poursuit ainsi pendant des semaines. Le groupe de travail s'occupe de tous les dossiers et ne laisse rien au hasard. Il rédige un projet de déclaration de clôture, que l'on pourra sortir au moment opportun pendant la réunion <sup>(2)</sup>.

En raison de sa fonction de ministre de l'agriculture et de son expérience du «pool vert», Mansholt connaît presque tout le monde dans le domaine de l'agriculture. C'est donc lui qui s'occupe de la gestion des invitations. En dehors des ministres de l'agriculture des six pays membres, il invite aussi les représentants permanents à Bruxelles, des fonctionnaires nationaux et les délégués des groupes d'influence. S'agissant des organisations agricoles, Mansholt leur fait immédiatement savoir qu'il préfère avoir affaire à des organisations agricoles groupées au niveau européen plutôt que des groupes nationaux. Son but est de constituer des associations qui apportent leur contribution au niveau de la Commission plutôt qu'à celui des pays membres et qui préparent les compromis professionnels. Cette stratégie donne très rapidement des résultats. Dès avant le début de la réunion, quatorze groupes transnationaux se présentent auprès de la Commission pour y participer. La plupart d'entre eux se sont constitués en toute hâte. Peu après Stresa, en septembre 1958, les organisations de producteurs agricoles constitueront à l'initiative de la Commission le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA).

Le problème cependant est que le nombre de participants à la réunion risque de devenir très grand. La Commission a décidé de prendre le financement de la réunion à son compte. Mais les moyens dont elle dispose ne sont pas inépuisables. Jusqu'au dernier moment, elle essaye de limiter le nombre de participants et de faire payer un éventuel dépassement du budget par le gou-

<sup>(1)</sup> Entretien avec Helmut von Verschuer, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*.

vernement italien <sup>(1)</sup>. Étant donné que le personnel de la Commission est encore limité, il est fait appel à quelques fonctionnaires de la CECA et même à des étudiants du Collège d'Europe afin de compléter l'équipe chargée de l'organisation et de la coordination des travaux.

Le président Hallstein ouvre la conférence par un long discours aux délégués dans lequel il explique le sens politique général de l'agriculture dans la société. Plaçant l'agriculture européenne dans une perspective plus large, il s'oppose aux tendances qui plaident pour la séparation de l'agriculture de la politique économique générale. En outre, il insiste sur l'opinion grandissante que la politique économique nationale n'est plus suffisante pour réagir de façon adéquate aux défis des temps modernes:

«Autour de nous, il y a de gigantesques régions économiques qui profitent pleinement des énormes ressources de la production et de grandioses perspectives de développement. Aujourd'hui, les distances géographiques qui nous protègent de ces concurrents n'existent plus; le monde est en réalité devenu petit. Les différents États d'Europe ont atteint les limites de leurs possibilités. Ils ne peuvent plus grandir seuls. Cela ne peut se faire qu'en collaborant» <sup>(2)</sup>.

Mansholt parle le troisième jour, le 5 juillet, et fait un long discours très précis dans lequel il réagit à ce qui a été mis en avant les deux premiers jours par les ministres de l'agriculture. Mansholt rappelle que l'article 43 du traité CEE prévoit la fixation de lignes directrices pour une politique commune et la comparaison entre les situations agricoles et les politiques des différents États membres. Ensuite, ce sera le rôle de la Commission de faire des propositions en tenant compte des résultats de la conférence. Mansholt fait allusion au phénomène simultané de l'augmentation de la production dans le secteur agricole et de la

diminution de la population agricole. Il se demande pourquoi le niveau des revenus dans le secteur agricole comparé aux autres secteurs diminue relativement au lieu d'augmenter, et propose que la Commission entame des recherches à ce sujet. La garantie d'un revenu et d'un niveau de vie convenables pour la population agricole doit devenir la pierre angulaire de la politique commune. Ces objectifs, souligne Mansholt, ne peuvent être atteints par une politique des prix élevés car:

«La politique des prix est de toute évidence un élément important dans notre politique du marché. C'est aussi un moyen dangereux. Nous devons tendre vers un revenu raisonnable pour les agriculteurs et les ouvriers agricoles, mais le grand danger est que, si l'autorité fixe les prix, le producteur d'un côté et le consommateur de l'autre ne s'éloignent du marché. En fixant un certain prix, nous ne pouvons oublier quelles en seront les conséquences pour la production, notamment si celle-ci reste en rapport avec le marché» <sup>(3)</sup>.

Mansholt, démontrant ainsi avoir déjà un regard prémonitoire sur la question, s'oppose aussi à une augmentation du niveau des prix en raison du grand danger de la production de surplus. On sait cependant que plus tard il ne réussira pas à maintenir l'évolution des prix dans des limites raisonnables puisqu'il y aura une grande disparité entre les prix des pays membres de la CEE.

Mansholt fait aussi allusion à la nécessité d'une politique structurelle qui, en modernisant les exploitations et sans augmentation des prix, aboutit à rapprocher les revenus agricoles de ceux des autres professions. Dans son discours, il veille à ne pas s'aliéner d'entrée de jeu les groupes d'agriculteurs par des plaidoiries extrêmes en faveur de la rationalisation. Il défend l'entreprise familiale saine et met prudemment en avant que seules les entreprises submarginales seront

<sup>(1)</sup> PV 21, Commission CEE, 19 juin 1958; ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, lettre de Sicco Mansholt, 4 juin 1958.

<sup>(2)</sup> ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, discours de Walter Hallstein à Stresa, 3 juillet 1958.

<sup>(3)</sup> ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, discours de Sicco Mansholt à Stresa, 5 juillet 1958.





↑  
 Albrecht. Moez Lübke

H. de Koster Haimel Ma-Mansholt Mansholt J. Rey Lifshman

Heringa  
 Mrs. Mansholt  
 in-her-hage  
 Mansholt



La conférence de Stresa: «Y participaient tous les syndicats agricoles de la Communauté, les industriels intéressés, les ministères compétents. Cette conférence a créé un consensus, une amitié entre les agriculteurs de toute l'Europe qui ne se connaissaient pas». (Entretien avec Jean Flory, 3 décembre 2003)  
 Conférence de Stresa (3 au 12 juillet 1958), souvenirs photographiques tirés de l'album de Sicco Mansholt.

### Stresa dans le témoignage d'Émile Noël

«Une autre opération mémorable a été la conférence de Stresa [...]. Un dialogue permanent entre hommes politiques et dirigeants professionnels était engagé, orchestré par le président Mansholt et le président Hallstein. C'était un mélange en effervescence, combinaison de colloques et de réunions de décision, de percées intellectuelles et de discussions pied à pied. C'est ainsi que se sont dégagées les grandes lignes de ce qui est devenu la politique agricole commune. Cela a été un extraordinaire bouillon de culture. On n'a jamais vu chose comparable dans les trente années qui ont suivi.»

Extrait de l'entretien avec Émile Noël au *Courrier du personnel*, n° 488, septembre 1987, p. 23-24.

amenées à disparaître. Mansholt conclut de la façon suivante:

«Nous devons comprendre que nous faisons du tort à l'agriculture lorsque nous la considérons comme un élément purement économique, notamment comme pourvoyeur de nourriture et de vêtements. Nous devons voir en l'agriculteur un élément indispensable aussi bien sociologiquement que politiquement dans notre monde de plus en plus technologique et non pas comme une pièce de musée ou un élément folklorique, mais comme une figure indépendante saine et forte. [...] Concluons tous ici que nous devons lui permettre de développer ses propres forces»<sup>(1)</sup>.

L'agenda de la conférence est fort chargé. Les travaux se déroulent en séance plénière et au sein de trois groupes de travail. Mansholt préside la conférence. Louis Rabot fait fonction de secrétaire général. Il est assisté par von Verschuer. Le but est surtout d'aligner les différents points de vue nationaux et non pas de chercher des solutions communes ou de faire des analyses de marché détaillées<sup>(2)</sup>. Les points de vue nationaux sont

d'ailleurs connus de tout le monde depuis les discussions du «pool vert». C'est ainsi que le pays hôte se soucie de son excès de main-d'œuvre dans l'agriculture et aspire à une réforme structurelle du secteur. L'Allemagne veut préserver la petite entreprise familiale et défend le maintien d'un niveau de prix élevé pour les produits agricoles. En tant qu'importateur net de produits agricoles, elle s'oppose en plus à une politique discriminatoire vis-à-vis des pays tiers. Les Pays-Bas craignent aussi une CEE protectionniste. Mais contrairement à l'Allemagne, ils sont opposés aux petites entreprises et sont partisans d'une modernisation de la production. Le ministre néerlandais Vondeling est d'avis que la Commission doit jouer un rôle primordial dans la réalisation de ces desiderata. Alors seulement les propositions, libérées de la pression des groupes d'influence nationaux «protectionnistes», pourront voir le jour. À l'époque de Stresa, la France est essentiellement impliquée dans des problèmes politiques internes à la suite de la crise en Algérie et du passage de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République. À ce moment, il n'est pas encore évident que de Gaulle — sur le point de faire son retour sur la scène politique française — acceptera vraiment le traité CEE<sup>(3)</sup>.

La conférence se déroule de façon quelque peu désordonnée étant donné la masse de rapports et de documents qui circulent parmi les délégations, traduits dans les quatre langues véhiculaires de l'époque. Il n'y a pas suffisamment de matériel statistique comparatif. La plupart des chiffres qui circulent sont basés sur les situations nationales individuelles, ce qui rend impossible des comparaisons fiables<sup>(4)</sup>. Par conséquent, les résultats obtenus pendant la conférence au sujet de la situation des différentes agricultures sont faibles. La conférence a dès lors un caractère surtout informatif et constitue un lieu où se rencontrent les spécialistes et où l'on échange des points de vue. C'est un lieu propice au lobbying et à l'entretien d'intrigues<sup>(5)</sup>. La

(1) ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, discours de Sicco Mansholt à Stresa, 5 juillet 1958.

(2) ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, commentaires de la Commission, 25 juin 1958.

(3) Lauring Knudsen, A.-Ch., *Defining the Policies of a Common Agricultural Policy. A Historical Study*, thèse de doctorat, IUE, Florence, 2001, p. 155.

(4) Ibidem, p. 157.

(5) Entretien avec Jean Flory, 3 décembre 2003.



Conférence de Stresa

De gauche à droite: Walter Hallstein (de dos), Émile Noël, Robert Lemaigen, Renée Van Hoof, Swidbert Schnippenkötter, Lambert Schaus.

présence des représentants des organisations agricoles est très enrichissante aussi pour la Commission. Les groupes de pression organisés au niveau transnational contribuent à la légitimation du rôle de pionnier joué par la Commission dans la concertation agricole. Les ministres de l'agriculture eux-mêmes, confrontés au mécontentement des agriculteurs dans leur pays, ne refusent pas a priori un rôle central pour Bruxelles. D'une part, mettre certains problèmes sur le dos de Mansholt et des siens permet de détourner l'attention d'un certain nombre de problèmes intérieurs, surtout l'augmentation constante de la différence de revenus entre le secteur agricole et les autres secteurs. D'autre part, c'est une voie tentante pour les gouvernements qui cherchent des moyens pour alléger les finances de l'État. Mansholt n'hésite pas.

L'occasion est unique de dégager les grandes lignes d'une politique, d'en arrêter les principes. Dès lors, si la conférence de Stresa ne débouche pas sur des résultats immédiats, elle est essentielle du point de vue des orientations prises à moyen et à long terme et de celui de la méthode.

Concernant la méthode, un témoin oculaire souligne que, lorsque la Commission CEE fait des concessions aux États membres, ce n'est qu'en apparence. En effet, les réactions de ceux-ci ayant été anticipées, les propositions de compromis qui sont formulées leur paraissent émaner d'eux. C'est du grand art de psychologie politique <sup>(1)</sup>.

(1) ABZN, code 996.412.0, dossier 1135, rapport Linthorst Homan, 12 juillet 1958.

## Chronologie

1958	3-11 juillet: conférence à Stresa.
1960	30 juin: la Commission soumet le texte définitif de ses propositions pour une politique agricole commune au Conseil («bible Mansholt-Heringa»). 19-20 juillet: fondation d'un Comité spécial pour l'agriculture (CSA).
1961	18 décembre: premier marathon agricole.
1962	14 janvier: le Conseil décide que les conditions pour la deuxième phase de la période de transition sont remplies, comme prévu par le traité de Rome. Des décisions sont prises en vue de l'organisation des différents marchés: céréales, porc, volaille, œufs, légumes et fruits. 14 janvier: la CEE accepte les principes de base pour une politique agricole commune.
1963	16-23 décembre: deuxième marathon agricole: dans la nuit du 21 au 22 décembre, un <i>package deal</i> de la Commission développe les négociations et permet enfin une entente entre les ministres français et allemand. Des décisions sont prises concernant les produits laitiers, le bœuf et le riz.
1964	4 mai: début du Kennedy Round (jusqu'au 15 mai 1967). 12-15 décembre: troisième marathon: décision du Conseil concernant les prix communs des céréales.
1965	31 mars: la Commission propose un nouveau règlement pour financer la PAC avec des revenus propres et assurer le contrôle budgétaire par le Parlement européen. 30 juin: début de la crise de la chaise vide.
1966	17-18 et 20-29 janvier: les négociations à Luxembourg aboutissent au compromis de Luxembourg. Sur la base d'un <i>agreement to disagree</i> , il est décidé de reprendre les travaux au sein du Conseil. Mai-juillet: fixation provisoire d'un règlement financier. Accord pour une politique agricole commune.
1967	1 <sup>er</sup> juillet: ouverture d'un marché commun pour les céréales, le porc, les œufs et la volaille.
1968	18 décembre: mémorandum sur la réforme de l'agriculture, «Agriculture 1980» (plan Mansholt), proposé au Conseil.
1969	1 <sup>er</sup> -2 décembre: conférence de La Haye. Consensus sur un règlement définitif concernant le financement de la politique agricole commune, y compris un système de revenus propres pour la CEE et une certaine forme de contrôle par le Parlement européen sur les dépenses des finances communautaires. 19-22 décembre: marathon agricole: le Conseil décide de passer à la phase finale du marché commun.
1970	29 avril: la Commission soumet une proposition de réforme du plan Mansholt.
1972	13-15 mars: marathon agricole. 20-24 mars: décision du Conseil sur les mesures sociales et structurelles et les prix.
1973	22-24 janvier: premier marathon agricole à neuf pays membres.

Du point de vue des orientations prises, la déclaration finale, rédigée par un comité placé sous la direction de Rabot, établit une liste d'idées générales à propos desquelles la Commission dispose de deux ans afin de les traduire en propositions concrètes.

Au total, Stresa est une réussite compte tenu du contexte et des ambitions. C'est précisément le mérite de Mansholt d'avoir obtenu que la conférence soit plus qu'un simple échange d'informations. Dès le début, il imprime ses idées aux débats et obtient l'accord des six ministres sur des concepts importants pour la doctrine d'une future politique commune. La résolution finale l'atteste:

- l'agriculture a certes sa spécificité, mais elle doit faire partie intégrante du reste de l'économie;
- la mise en œuvre du traité doit comporter un développement progressif des échanges à l'intérieur de la Communauté, mais en tenant compte des échanges commerciaux et des liens contractuels, politiques et économiques avec les pays tiers. Même si l'on garde la possibilité de se protéger contre une concurrence extérieure faussée;
- l'effort qui sera fait pour augmenter la productivité permettra une politique de prix qui évite les surproductions et permette de rester compétitif;
- l'amélioration des structures agricoles doit permettre des rémunérations comparables à celles des autres secteurs de l'économie, cela annonçant le futur plan Mansholt.

## La proposition de la Commission de 1960

Mansholt et ses collaborateurs se mettent immédiatement au travail pour aboutir à des résultats dans les délais fixés. Pendant toute cette période, le Conseil de ministres se tient en retrait en atten-

### Mansholt au sujet du processus décisionnel vis-à-vis de la PAC

*«Je suis convaincu que je n'aurais jamais réussi à mettre en route la politique agricole et certainement pas la politique du marché si je n'avais pas été obligé, à force de préparation, de stimulation et de conviction, de contraindre le Conseil de ministres à prendre certaines décisions. Il est important de savoir que le Conseil de ministres ne peut pas prendre de décisions sans propositions de la Commission. Selon le traité, le Conseil peut prendre une décision à la majorité des voix conformément à la proposition de la Commission, mais elle ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité. Là réside déjà un élément du pouvoir de la Commission. Mais ce pouvoir est affaibli et c'était là le but du président de Gaulle en exigeant l'unanimité dans tous les cas. C'est ce qui a rendu non seulement le Conseil de ministres pratiquement inopérant, mais a aussi empêché la Commission d'exercer une très grande influence. Cela n'empêche que, grâce à la règle de l'unanimité, la Commission peut se construire une position qui lui donne une grande influence. Si nous avions par exemple simplement fait des propositions pour l'organisation commune des marchés agricoles, on ne serait probablement jamais parvenu à une décision. Il n'est notamment pas écrit dans le traité que le Conseil de ministres doit prendre une décision. Et ma crainte a toujours été qu'une politique pourrait ne pas être suivie par manque de décisions du Conseil de ministres. C'est ce qui arrive dans de nombreux cas. Mais à l'époque où nous faisons des propositions pour la politique agricole, nous avons, en tant que Commission, toujours veillé à ne pas faire ces propositions seules, mais à les lier à d'autres propositions, à d'autres nécessités. Pas liées formellement, mais j'ai toujours essayé de réaliser un lien politique et cela m'a souvent réussi.»*

Mansholt, S. L., *De Crisis*, Contact, Amsterdam, 1975, p. 43-44 (traduit du néerlandais).

dant des propositions concrètes de Bruxelles. Entre Stresa et la publication du plan, seules quelques réunions informelles du Conseil au sujet d'une future PAC ont lieu. Aucune décision définitive n'y est prise. Cela permet à la Commission

d'opérer librement. Par le biais de Rencki, elle entretient d'étroites relations avec les organisations non gouvernementales comme le COPA. De plus, une trentaine de comités consultatifs interprofessionnels sont créés auprès de la Commission. Elle tient aussi compte des avis du Comité économique et social <sup>(1)</sup>.

En juin 1960, Mansholt présente les propositions de la Commission qui comportent l'instauration de prélèvements variables pour protéger le marché européen contre des importations excessives de l'extérieur. L'accent est mis sur une politique commune du marché et du soutien des prix, ce qui doit contribuer à une stabilisation des marchés agricoles et garantir un revenu raisonnable aux agriculteurs. Pendant une période de transition qui durera jusqu'en juin 1967, il est prévu d'aboutir progressivement à des prix uniques pour un certain nombre de produits de base, en premier lieu les céréales. Le niveau des prix de la CEE sera plus élevé que celui du marché mondial. Les propositions sont de toute évidence favorables aux agriculteurs qui peuvent espérer une meilleure rentabilité pour leurs produits, mais elles sont moins favorables aux consommateurs des pays importateurs qui devront payer leur nourriture plus cher. Il est à craindre que cela augmente le coût de la vie dans ces pays. Beaucoup attribuent ce système complexe à l'influence qu'exercent les Français Marjolin et Rabot sur Mansholt. Le commissaire Robert Marjolin avait déjà dit à haute voix que la CEE «pouvait être libérale dans le secteur industriel, mais protectionniste dans le secteur agricole» <sup>(2)</sup>. Rabot est parfaitement au courant de ce qui se passe dans les milieux agricoles français et il sait que les agriculteurs français comme leurs autres collègues et, d'une façon plus générale, la majorité des pays industrialisés ne se sentent pas attirés par un système ouvert au marché mondial.

Au sein du collège des commissaires, le plan est critiqué, notamment par Hans von der Groeben qui

### Proposition de la Commission au sujet du mécanisme des prix

«Pour réaliser, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs de la Communauté, la stabilisation nécessaire des marchés agricoles, l'influence des fluctuations excessives des prix du marché mondial sur les marchés agricoles de la Communauté doit être écartée.

En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que les conditions de production et les caractéristiques des entreprises dans l'agriculture de la Communauté ne sont pas les mêmes que dans les pays extraeuropéens, grands exportateurs agricoles. De plus, les prix des produits agricoles pratiqués sur le marché mondial sont encore souvent faussés par des mesures artificielles. C'est pourquoi, d'une manière générale, les prix des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté ne peuvent pas avoir le même niveau que celui constaté actuellement sur le marché mondial, mais doivent être stabilisés à un niveau supérieur. Tous les efforts doivent cependant être faits en vue d'améliorer les conditions de production et la productivité de l'agriculture de la Communauté et d'obtenir que les conditions du marché mondial soient normalisées.»

AHCE, COM(60) 105, 30 juin 1960, partie II, point 43.

se fait l'apôtre du système appliqué au Royaume-Uni, c'est-à-dire celui des aides directes aux agriculteurs. Comparé à la politique des prix proposée par Mansholt, ce système permet la libre importation des produits au prix du marché mondial. Mais à l'exception de celui de son compatriote Hallstein, von der Groeben n'obtient que peu de soutien pour ses idées. Au collège, ses amendements sont systématiquement rejetés <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Helmut von Verschuer, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> ABZN, code 996 EEG 1955-64, dossier 1138, Codebericht Linthorst Homan 289, 4 novembre 1959.

<sup>(3)</sup> PV 63, Commission CEE, 10 et 11 juin 1959; PV 76, Commission CEE, 5-7 octobre 1959; PV 78, Commission CEE, 22-24 octobre 1959; PV 80, Commission CEE, 2-3 novembre 1959.

En effet, ce système dit de «*deficiency payments*» n'est pratique que dans un pays déficitaire comme le Royaume-Uni. Mansholt affirme d'ailleurs que le prix mondial n'est que la résultante instable des politiques de dumping pratiquées par tous les grands pays producteurs. Le marché mondial n'est qu'un *wastepaper basket*, dit-il <sup>(1)</sup>.

À côté de l'attention particulière accordée à la politique des marchés et des prix, le plan de la Commission a réservé une petite place aux mesures de structure. La Commission fera annuellement des recommandations pour intensifier les activités sur le terrain, et une aide spéciale sera accordée à l'amélioration des structures par le biais d'un fonds européen, le FEOGA, spécialement créé pour cela. Il est clair que les États membres souhaitent rester les principaux responsables de ces mesures. Dans une phase précédente, Mansholt a affirmé qu'une politique structurelle commune est au moins aussi importante que la politique des prix, car, en prenant des mesures structurelles, les prix agricoles peuvent être revus à la baisse. Mais cette ambition est restée lettre morte malgré l'accord arraché au Conseil de consacrer un tiers du FEOGA aux actions structurelles <sup>(2)</sup>. Les États membres ne veulent tout simplement pas y participer. Des années plus tard, Mansholt dira qu'il a agi délibérément. Il veut d'abord faire du marché un moteur pour pouvoir harmoniser et moderniser ultérieurement les structures de production. Selon lui, l'inverse n'aurait jamais été possible <sup>(3)</sup>. Mais la pratique démontre rapidement que le manque de mesures structurelles adéquates hypothéquerait trop lourdement le développement de la politique agricole commune.

## La nuit des céréales

La question du prix des céréales occupe une place centrale dans la réalisation de la politique du marché et des prix. L'introduction d'un prix

commun pour les céréales (blé, seigle, orge, maïs) est d'une importance capitale, car elle détermine indirectement le niveau des prix de presque tous les autres produits agricoles et le niveau de la protection extérieure. Pendant un certain temps, la Commission ne veut pas s'occuper de cette question en raison de la résistance attendue des pays membres, surtout de l'Allemagne. Les Allemands pratiquent pour les céréales au niveau national un prix garanti élevé, et les agriculteurs ne souhaitent pas que l'on y touche au niveau européen. À la fin de 1963 cependant, Mansholt propose d'uniformiser d'un seul coup les prix dès la récolte 1964. Il s'attend que l'uniformité des prix aide à l'harmonisation sociale car, de cette façon, les salaires pourront être égalisés. La rigueur de Mansholt suscite l'étonnement et la résistance jusqu'au sein de la Commission. Parmi les commissaires, la plus grande résistance émane de Hallstein et von der Groeben, qui, pour des raisons politiques et psychologiques, insistent pour que les agriculteurs touchés par la baisse des prix obtiennent de larges compensations <sup>(4)</sup>. L'opposition des commissaires allemands à la proposition des prix de Mansholt n'est pas un hasard. Par l'intermédiaire de leurs cabinets, ils ont attentivement suivi la situation dans leur pays. Et l'indépendance des commissaires a manifestement ses limites. À la DG VI, Heringa se demande s'il est intelligent de s'opposer ainsi aux pays membres <sup>(5)</sup>. Mais Mansholt est décidé. Par le biais des votes majoritaires, il oblige les commissaires allemands à accepter sa proposition <sup>(6)</sup>.

La Commission possède un excellent atout pour amener les ministres à accepter. Le Kennedy Round, où l'on négociera au niveau mondial — notamment avec les États-Unis — les questions du commerce et des tarifs douaniers, se profile. Si les pays européens maintiennent leur point de

<sup>(1)</sup> Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Mansholt, S. L., *De Crisis*, Contact, Amsterdam, 1975, p. 88-89.

<sup>(4)</sup> PV 247, Commission CEE, 30 octobre 1963; PV 248, Commission CEE, 4 novembre 1963.

<sup>(5)</sup> Molegraaf, J. H., op. cit., p. 162.

<sup>(6)</sup> COM(63) 430, 11 novembre 1963. Von der Groeben ne renonce pas rapidement. Lorsque son collègue Hallstein est absent, il propose que celui-ci transmette son vote par téléphone. Toutefois, malgré la voix de Hallstein, von der Groeben ne réussit pas à atteindre la majorité requise.

### Le chancelier Erhard au sujet du prix des céréales (mars 1964)

«Les prix actuels des céréales en Allemagne ne seraient pas excessifs eu égard aux rapports de production et de coûts. Le gouvernement fédéral n'approuvera donc aucune diminution de prix pour les campagnes céréalières 1964 et 1965. Je suis également dans l'impossibilité à ce jour d'indiquer pour les prochaines années la date et les conditions auxquelles la République fédérale d'Allemagne pourrait être disposée à adopter d'autres dispositions sur cette question.»

Müller-Roschach, H., *Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Einde politische Chronik*, Europa Union, Bonn, 1980, p. 85 (traduit de l'allemand).

vue et ne trouvent pas en temps utile un consensus, cela pourrait nuire à la concertation au niveau mondial et aux positions individuelles des pays membres, et ce d'autant plus que le gouvernement allemand attache une grande importance à la réussite du Kennedy Round, en raison de la perspective d'une baisse des tarifs douaniers des produits industriels dans le monde.

Mais le ministre allemand de l'agriculture Werner Schwarz se défend bec et ongles. Lourdemment mis sous pression par les syndicats agricoles, il prend une position très radicale dans la concertation au sein du Conseil sur le prix des céréales. Un niveau de prix légèrement plus bas que ceux pratiqués en Allemagne n'est acceptable que si, dans le même temps, Bruxelles met en place un système très vaste de mesures de protection pour compenser les pertes des agriculteurs. Il demande à cet effet un montant annuel de 700 000 000 marks allemands jusqu'en 1970. C'est une prise de position par laquelle il se fait peu d'amis, surtout dans les milieux de la Commission, de la France et des Pays-Bas. Ceux-ci désirent baisser considérablement les prix et ne veulent pas engager de longues et onéreuses obligations compensatoires.

Paris se montre particulièrement acharné. La France connaît à cette époque les prix les plus bas de la Communauté, et les intérêts français sont donc diamétralement opposés à ceux de l'Allemagne. De Gaulle et son ministre de l'agriculture Pisani craignent une hausse inacceptable des prix à la consommation en France et menacent de saboter le Kennedy Round qui vient de débiter et auquel l'Allemagne attache une grande importance. Ils posent comme condition ferme que le marché agricole commun débute au même moment que le marché commun pour les produits industriels.

Les négociations de Bruxelles progressent avec une lenteur extrême. L'affaire se complique encore car l'Italie émet tardivement de nouveaux souhaits concernant son secteur des fruits et légumes. Les Italiens pensent aussi que l'introduction éventuelle d'un prix des céréales commun devrait être différée de plusieurs années. L'Allemagne exige même que ce soit le cas jusqu'en 1970. Les différences d'opinions risquent de tout aggraver. La Commission cherche le moment le plus opportun pour proposer un ultime compromis.

Comme annoncé, Mansholt entend profiter du Kennedy Round pour tenter d'obtenir la décision sur le prix unique des céréales. Il sait que cette négociation, à laquelle le gouvernement allemand tient pour des motifs non seulement économiques mais aussi politiques, n'a aucune chance d'aboutir si l'on veut limiter l'accord aux seuls produits industriels.

Il démontre qu'il n'est pas possible de négocier les niveaux de protection de l'agriculture communautaire, sans avoir défini au préalable les niveaux des prix communs agricoles (au moins celui des céréales qui est essentiel), car ce sont précisément ces prix qui déterminent le degré de protection de l'agriculture. Cette situation embarrasse l'Allemagne, pays refusant de compléter la politique agricole commune, en n'acceptant pas les prix communs.

Mansholt presse encore davantage: il déclare publiquement qu'il doute de la volonté politique du gouvernement allemand de négocier avec les



### L'ultimatum français (octobre 1964)

«Sans préjuger de la suite des conversations, le général de Gaulle, M. Pompidou et le gouvernement ont, une fois de plus, souligné que la France cesserait de participer à la Communauté économique européenne si le marché commun agricole ne s'organisait pas comme il avait été convenu qu'il s'organiserait. La résolution prise par le Conseil de ministres a été exprimée de la façon la plus catégorique, afin de faire du marché commun agricole la pierre de touche de toute construction européenne et la condition même de cette construction. Il s'agit de la réaffirmation catégorique d'une attitude qui a toujours été celle

de la France, mais dont certains de nos partenaires doutaient de la fermeté. Il n'y a pas de possibilité de négocier utilement avec les États-Unis tant que la Communauté économique européenne, agriculture comprise, n'est pas organisée complètement. Ces deux problèmes sont considérés comme essentiels, et la France tiendra bon.»

ABZN, code 913.100, blok II, dossier 6383,  
Het Franse dreigement van 21 oktober 1964,  
21 octobre 1964.

Américains au GATT! Cette déclaration entraîne immédiatement une protestation publique du ministre des finances «outragé» par les paroles de Mansholt. L'avenir montrera que la tactique s'est avérée bonne puisque le débat au Conseil s'engage sous de meilleurs auspices.

Lors de la dernière phase de cette épuisante bataille, le 15 décembre 1964, il ne reste plus que Mansholt et les six ministres <sup>(1)</sup>. Tous les fonctionnaires sont renvoyés chez eux. De sa voix monocorde, Mansholt essaye toujours de convaincre les négociateurs et, comme un vrai maître d'école, explique les problèmes complexes au tableau noir <sup>(2)</sup>. Entre-temps, il a repris à son compte la proposition italienne d'un délai. La nouvelle réglementation ne sera introduite qu'en 1967. Pendant l'une des nombreuses suspensions, tard dans la soirée, Mansholt, son confident Rabot et Heringa se concertent dans un restaurant provençal du Petit Sablon pour voir quelles sont encore les possibilités de négociation. Les trois convives sont d'accord. Chaque ministre doit pouvoir retourner dans son pays avec des résultats. Personne ne peut perdre; aucun ministre ne

peut être abandonné au bord du chemin contre son gré <sup>(3)</sup>. Il faut, dans la mesure du possible, contenter tout le monde grâce à une petite perception compensatoire par-ci, un droit de douane par-là <sup>(4)</sup>.

Mansholt raconte: «Après une heure de travail, je revins dans la salle du Conseil où les ministres continuaient d'attendre. Ils étaient prêts à exploser. Je pensais: "Ceci est le bon moment. Allons-y!" Je n'avais même pas pu consulter mes collègues et ils ne savaient pas du tout ce que j'avais en tête. Cette nuit, j'ai fait quelque chose que je n'ai plus jamais pu refaire. J'ai dit: "Messieurs, nous devons arriver à une conclusion. Je fais une proposition, mais ce sera tout ou rien. Je ne veux plus d'autres discussions. Ce n'est qu'à cette condition que j'introduirai cette proposition de compromis"» <sup>(5)</sup>.

Après 10 minutes d'hésitation, cette proposition inhabituelle est acceptée. Le jour se lève. Dans un silence de mort, Mansholt lit la proposition. Il regarde ensuite les ministres les uns après les autres. L'Allemand semble encore avoir de sérieux doutes.

<sup>(1)</sup> Il s'agit en fait de cinq ministres, le ministre allemand de l'agriculture Schwarz s'étant fait remplacer dans la dernière phase des négociations par son secrétaire d'État, Rudolf Hüttebräuker.

<sup>(2)</sup> Molegraaf, J. H., op. cit., p. 9-10.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Rudolf Dumont du Voitel, 1<sup>er</sup> décembre 2003.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Jean Flory, ibidem.

<sup>(5)</sup> Mansholt, S. L., *De Crisis*, op. cit., p. 86.

«J'ai dit: "[...] C'est une question de oui ou de non." Car la Commission pouvait à tout moment retirer sa proposition et, dans ce cas, il n'y aurait plus de proposition. Silence de mort... La session fut ajournée... pendant une demi-heure. La séance fut rouverte et le tour de table commença. Ce fut six fois oui... nous avons gagné» (1). Sur le plan pratique, le Conseil s'accorde sur les prix des céréales et décide de réaliser le marché unique agricole à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967. Cela signifie trois ans d'avance prise sur la date initialement prévue du 1<sup>er</sup> janvier 1970 (2).

Mansholt estime que cette nuit a été décisive pour toute la politique agricole commune. S'il n'avait pas réussi à ce moment-là, il aurait été pratiquement impossible d'aboutir. La position dominante de la Commission est une fois de plus confirmée. Depuis lors, c'est devenu une pratique courante de voir celle-ci faire des propositions de compromis permettant de conclure les interminables négociations du Conseil.

L'important apport personnel de Mansholt à ce succès n'est toutefois pas le seul facteur d'explication de celui-ci. D'autres éléments y ont contribué. Le ministre allemand Schwarz rencontre énormément d'opposition(s) dans son propre pays, dans les milieux industriels et même au sein de son propre gouvernement. Le président de Gaulle a d'ailleurs posé un ultimatum très clair au chancelier Erhard: sans une solution convenable concernant le prix des céréales, la collaboration française sur tous les autres terrains sera menacée. L'alliance entre Mansholt et les Français permet de faire un pas important dans le domaine agricole. Le ministre néerlandais de l'agriculture est lui aussi un fervent partisan d'une politique commune. Contrairement à leurs organisations de consommateurs, les agriculteurs français et néerlandais trouvent une augmentation des prix des céréales très

séduisante. C'est surtout l'agriculture allemande qui, habituée à un niveau de prix plus élevé que celui qui est convenu, doit faire un effort. Pour les pays tiers, la décision de la CEE est insuffisante. Le prix européen convenu se situe largement au-dessus de la moyenne mondiale, et le marché de la CEE est protégé contre les importations par les tarifs extérieurs variables (prélèvements).

### La crise de la chaise vide et le compromis de Luxembourg

Entre-temps, l'agriculture est devenue de plus en plus le moteur de l'intégration européenne. Au milieu des années 60, la CEE est surtout agricole: 95 % du budget, 90 % de la réglementation et 70 % du temps de réunion des ministres y sont consacrés (3).

Pendant le marathon sur le prix des céréales de décembre 1964, le Conseil de ministres confie à la Commission la mission de faire une proposition sur le financement de l'agriculture pour la période allant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1970. Une décision à ce sujet doit être prise au plus tard pour le 1<sup>er</sup> juillet 1965. Sous la direction de Hallstein et Mansholt, la Commission décide cependant de proposer une date plus rapprochée. Enthousiasmée par l'uniformisation des prix des céréales dont il a été question, et par d'autres développements favorables, elle caresse l'espoir que la phase de transition pourra être terminée en juillet 1967. Pour cela, elle propose de passer rapidement à un arrangement financier définitif et des ressources propres pour la Commission, provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles. Ceux-ci doivent aussi financer la politique agricole commune (4). Une autre partie importante de la proposition de la Commission est l'attribution de compétences budgétaires au Parlement européen.

(1) Mansholt, S. L., *De Crisis*, op. cit., p. 86.

(2) Cours de Georges Rencki sur la PAC, Collège d'Europe, 2005, et entretien avec Georges Rencki, *ibidem*.

(3) Merriënboer, J. C. F. J. (van), «Het avontuur van Sicco Mansholt», [http://www.ru.nl/contents/pages/22864/mansholt\\_.pdf](http://www.ru.nl/contents/pages/22864/mansholt_.pdf), p. 16 (article publié dans *Politieke Opstellen*, n° 15-16, 1995-1996, p. 136-168).

(4) Molegraaf, J. H., op. cit., p. 187-188.

Lorsque ces propositions font l'objet de fuites au début de 1965, la Commission ne tergiverse pas. Elle communique au Parlement européen, sans aucune préparation politique, l'ensemble de ses propositions. La conduite de la Commission, jugée indélicate et autoritaire, suscite une large irritation chez le président de Gaulle. Jusqu'à ce moment, il existe en effet une espèce d'alliance entre de Gaulle et Mansholt parce que leurs intérêts convergent. Mais cette alliance prend fin en 1965. Le président français considère l'ensemble des propositions de la Commission comme du pur chantage. Bien qu'il soit partisan d'un règlement définitif du financement agricole, il ne supporte pas que la Commission propose une accentuation du caractère supranational de la Communauté. Il est rapidement évident que l'extension imminente comme règle générale de la prise de décision à la majorité au sein du Conseil de ministres constitue l'élément déterminant dans l'opposition du président français aux plans de la Commission. Paris considère en effet comme inacceptable d'abandonner le droit de veto au sein du Conseil. Les relations entre Paris et la Commission CEE se refroidissent rapidement (1).

En janvier 1966, la Communauté se remet au travail même si le compromis de Luxembourg est tout sauf un compromis. Mansholt le qualifie publiquement d'un «constat de désaccord» (2). Certains pensent que de Gaulle est le grand vainqueur et qu'il a remis clairement la Commission à sa place. Edmund Wellenstein n'est pas de cet avis. Il appelle même ce compromis une «défaite totale pour de Gaulle». Wellenstein relève que, malgré le tumulte provoqué, le président français a accepté que le traité soit appliqué conformément au souhait des cinq autres pays membres. Le «décalogue» que la France met sur la table et qui a pour but de limiter le pouvoir de la Commission comporte peu de points substantiels. Son importance se situe plus sur le plan cosmétique que sur celui du contenu. La consternation provoquée

par les blocages français des prises de décision à la majorité au sein du Conseil est relativisée par Wellenstein. En d'autres mots, les délégations sont convenues à Luxembourg que, si l'unanimité se révélait inatteignable, leurs divergences de vues n'empêchaient pas le travail de la Commission de reprendre selon les procédures normales. Les Cinq n'ont pas renoncé au vote à la majorité (3).

Mais la position de Hallstein et Mansholt — que la France considère comme les instigateurs de la crise — est incontestablement affaiblie. À la suite de cela, Hallstein décide de ne pas se représenter. Mansholt reste à son poste, mais il ne jouera dorénavant plus son rôle de chef de file. Son ancien allié Pisani est contraint par de Gaulle à abandonner le terrain.

Les négociations agricoles reprennent le 30 janvier 1966. La Commission et Mansholt obtiennent du Conseil un accord sur les problèmes financiers valable jusqu'en 1970 et comportant des ressources propres. Entre la fin de 1966 et juillet 1968, le marché unique entre progressivement en vigueur pour les produits agricoles.

## La politique des structures agricoles (plan Mansholt)

Après la mise en route définitive, en 1967, des prix agricoles (un prix uniformisé est dorénavant fixé pour d'autres produits que les céréales), la Commission et Mansholt s'intéressent à une question longtemps reportée: la politique sociale et structurelle. Ce problème a déjà été soulevé dans une phase antérieure, notamment à Stresa. Mais les résultats concrets n'avaient pas suivi. Les prix garantis à un niveau trop élevé entraînent cependant des excédents que la Commission et les pays membres ne peuvent plus contrôler. On se retrouve rapidement face à des «montagnes de beurre». Les organismes d'interventions de la CEE sont tenus de racheter une partie des excédents à des prix d'intervention et

(1) Voir ci-dessus le chapitre 4.

(2) Archives personnelles de Georges Rencki, manuscrit du discours de Sicco Mansholt à la cinquième assemblée générale des syndicats libres.

(3) Entretien avec Edmund P. Wellenstein, 17 décembre 2003.

d'assumer les frais de stockage. Une autre partie est écoulee sur le marché mondial (où les prix sont plus bas) grâce à des subventions d'exportation (restitution) qui s'apparentent à du dumping. Ce faisant, la politique agricole est devenue très coûteuse en même temps que néfaste pour la sauvegarde de l'environnement et discriminatoire vis-à-vis des pays tiers. De plus, la parité des revenus espérée est en fait une illusion. Malgré la protection aux frontières et le financement illimité de la production, le niveau de vie de la population agricole reste inférieur à celui des autres secteurs professionnels. Des problèmes se posent surtout pour les petits paysans. En effet, les interventions sont plus rémunératrices pour les gros producteurs, la PAC ayant induit un effet pervers en favorisant les grands au détriment des petits <sup>(1)</sup>. Et Heringa de reconnaître que la CEE s'est trompée de chemin: «Les Français appellent cela une impasse. Cela donne le sentiment que l'on n'aboutit à rien» <sup>(2)</sup>.

Une limitation de la production est absolument indispensable. De tous côtés, Mansholt subit une forte pression pour trouver une solution. Le 10 décembre 1968, il propose un plan (mémoire «Agriculture 1980») qui provoque un grand débat dans les milieux agricoles européens. Il propose une solution globale au problème agricole.

Le «plan Mansholt» est rédigé en collaboration avec toute la direction générale, Rencki étant nommé chef de la division des structures de production. La Commission prévoit que, à l'horizon de 1980, près de la moitié des 10 millions d'agriculteurs de la CEE cesseront leurs activités.

Le mémoire de Mansholt repose sur trois considérations. À chacune correspond un type d'aides:

- Une augmentation constante des prix garantis n'étant plus politiquement acceptable, il faut

apporter une aide à l'investissement de modernisation des exploitations (et plus tard de la commercialisation) pour les agriculteurs qui entendent rester dans le métier. Il s'agit de les rendre capables d'obtenir un revenu comparable à celui des autres secteurs économiques.

- Il faut aussi doter la PAC de moyens d'accompagner ceux qui souhaitent quitter l'activité agricole, qu'il s'agisse des plus de 55 ans ou de ceux qui choisissent un autre métier.
- Enfin, il convient de prendre des mesures communautaires énergiques pour réduire les excédents en assurant un meilleur équilibre entre la demande et les volumes de production, en retirant de la production 5 millions d'hectares sur un total de 70 millions, notamment par le reboisement, et environ 3 millions de vaches laitières.

Ces dernières mesures, destinées à contrebalancer l'effet des aides à la modernisation des exploitations, qui se traduisent souvent par une augmentation de la production, sont considérées par la Commission comme absolument essentielles.

Leur financement doit être partiellement assuré par des diminutions de prix et une limitation des surplus, les pays membres consentant un effort financier supplémentaire.

Mansholt parcourt toute l'Europe pour faire accepter son plan par les agriculteurs. Mais les premières réactions qu'il rencontre sont très partagées. Il trouve un soutien auprès de toutes les organisations agricoles italiennes; le «parrain agricole» Bonomi, en particulier, est convaincu de la nécessité de faire des adaptations. De tous les pays membres, l'Italie est celui qui, ayant le moins investi dans sa politique structurelle, a le plus à gagner d'une politique européenne. Bien que les Pays-Bas soient partisans de réformes structurelles, ils considèrent qu'elles doivent être obtenues par une politique nationale, surtout pour des raisons financières. En France, le minis-

<sup>(1)</sup> Propos tenus à Michel Dumoulin par Hartmut Offele, le 3 mai 2005.

<sup>(2)</sup> Citation tirée de Westerman, Fr., *De graanrepubliek*, Atlas, Amsterdam, 2003, p. 171.



L'invitée surprise au Conseil «Agriculture» du 15 février 1971, une vache accompagnant des paysans qui envahissent la salle de réunion et paralysent les travaux. Michel Cointat, ministre français de l'agriculture, paraît à tout le moins songeur.

tre Pisani, longtemps allié de Mansholt, a disparu de la scène et le gouvernement est sceptique même s'il accepte ce type de mesures structurelles — il craint les coûts élevés du plan de réforme européen. Mansholt trouve un soutien auprès du leader des producteurs de céréales français, qui l'a aidé en 1964 en augmentant le prix de celles-ci, du secrétaire général du syndicat agricole français (FNSEA), Debatisse, et,

surtout, auprès de l'organisation syndicale des jeunes agriculteurs (CNJA).

Au cours d'une réunion exceptionnelle tenue à Val-Duchesse entre Mansholt et le COPA, il devient évident qu'une partie du mécontentement agricole vient des lenteurs dans la coordination des politiques économiques: des fluctuations monétaires excessives, l'inflation généralisée

qui influe négativement sur les coûts de production agricole, etc. Le COPA demande une augmentation significative des prix, se référant en cela à l'augmentation générale des salaires et des prix dans les pays membres. Il subordonne les mesures structurelles — considérées comme souhaitables — à une telle augmentation. En Allemagne et surtout en Belgique, la demande est très forte. Dans ces pays, les petits agriculteurs affrontent depuis longtemps de grosses difficultés dans la gestion de leurs exploitations. Ils craignent que le plan de Bruxelles, qui prévoit une certaine baisse de prix, ne constitue le coup de grâce. Les agriculteurs allemands ont gardé de mauvais souvenirs de la diminution des prix que Mansholt leur avait imposée quelques années auparavant. La tension monte et les attitudes se politisent. Les dirigeants du Bauernverband allemand accusent Mansholt de former des «kolkhozes» et exigent sa démission. Pendant une manifestation au Ostseehalle à Kiel, Mansholt est empêché de parler pendant 4 heures. Des bagarres éclatent et la police doit intervenir pour calmer les esprits. Le syndicat agricole belge fait aussi parler de lui et organise de grandes manifestations. Les méthodes utilisées pour manifester le mécontentement sont parfois peu conventionnelles. À l'occasion d'une conférence de Mansholt en Flandre zélandaise, près de la frontière belge, les paysans menacent de bloquer les ferry-boats, et la conférence doit être déplacée vers le nord sous haute surveillance policière. La haine et les menaces contre la personne de Mansholt de la part d'organisations agricoles de certains pays augmentent, alors que les syndicats européens des ouvriers agricoles et les organisations des consommateurs européens le soutiennent. Il en est de même de l'UNICE ainsi que de l'Union de l'artisanat de la CEE.

Quant aux ministres de l'agriculture, ils se gardent bien de se compromettre en adhérant à un plan controversé. Même le départ du général de Gaulle n'améliore pas le climat. À l'automne de 1969, à la suite de la dévaluation du franc français et de la réévaluation du mark allemand, la politique du marché et des prix de la Communauté est mise sous forte pression. Pendant un

certain temps, l'Allemagne menace même de pratiquer sa propre politique des prix. Dans tous les pays, l'irritation grandit. Le COPA demande la convocation d'une conférence des Six sur une politique monétaire commune.

Malgré toutes ces difficultés, Mansholt réussit, le 24 mars 1971, après un marathon des ministres de 45 heures et grâce, notamment, à l'appui obstiné du ministre italien Natali, à faire accepter l'essentiel de sa politique des structures agricoles.

Le Conseil adopte trois des quatre directives dites «sociostructurelles», indiquant aux États membres les mesures à mettre en œuvre, à savoir celle sur l'aide aux investissements effectués dans le cadre d'un «plan de développement» destiné à rendre l'exploitation viable, celle créant un système de préretraite conditionné par l'utilisation des terres par des jeunes dans le cadre du «plan de développement» et celle constitutive d'un corps de conseillers d'orientation socio-économique.

L'adoption de ces textes, qui furent le point de départ d'autres mesures concernant, notamment, les zones agricoles défavorisées, ne doit pas dissimuler le fait que la partie «marché» ne suit pas la partie «structures». Les gouvernements refusent en effet de prendre en considération les propositions de la Commission, auxquelles la Commission attachait une grande importance, destinées à réduire le potentiel de production (primes pour la réduction de la superficie et abattage des vaches laitières) à cause des réactions qu'elles provoquent dans l'opinion agricole. À cet égard, l'atmosphère de tumulte et de révolte qui règne à Bruxelles durant la phase finale de l'adoption du plan Mansholt marque beaucoup les esprits. La capitale belge se transforme en un vrai champ de bataille. Les affrontements entre la gendarmerie et 100 000 paysans en colère venus majoritairement de Belgique et de France en réclamant une augmentation des prix et des structures d'exploitation plus efficaces font un mort et au moins 10 blessés. Les dégâts matériels sont considérables. Tout en manifestant sa satisfaction des déci-



Lors d'une manifestation de paysans en 1971, l'on peut lire sur les revendications: «Mansholt, tu prives les agriculteurs courtraisiens de leurs revenus. Cette potence est ta récompense bien méritée».

sions prises par le Conseil, Mansholt est très touché par l'issue malheureuse de la manifestation.

Mansholt porte dorénavant son attention au type de croissance économique future pour l'Europe au regard des ressources dont il souligne les limites d'une façon prémonitoire <sup>(1)</sup>. Lorsqu'en mars 1972 il devient président de la Commission, il délaisse pour la première fois depuis 1945 les problèmes agricoles. À cette époque, la Commission constate avec regret que ses plans d'assainissement n'ont pas pu porter tous leurs fruits. Pour les ministres de l'agriculture, les mesures de soutien des prix et des marchés sont prioritaires, car elles sont — contrairement aux mesures d'amélioration des structures agricoles — financées à 100 % par le budget de la Communauté. De surcroît, la conjoncture sur le marché mondial amène justement au moment de l'élargissement les prix agricoles mondiaux de plusieurs produits importants à des niveaux nettement plus élevés que le niveau communautaire. Cela fournit le prétexte non seulement pour augmenter substantiellement au printemps 1973 les prix communautaires, mais aussi pour introduire un système d'intervention pour la viande bovine et pour renforcer les garanties offertes par l'organisation commune du marché du sucre. À ce moment, Pierre Lardinois est le commissaire responsable de l'agriculture et Jacques Chirac est ministre de l'agriculture. Ensuite, en

juillet 1973, la Communauté instaure des prélèvements à l'exportation pour les céréales, le riz et le sucre en vue de sauvegarder la sécurité des approvisionnements, après que les États-Unis ont, en juin 1973, émis un embargo sur les exportations de soja. Le travail accompli par les six gouvernements et la Commission est considérable. Si la PAC n'a pas toujours été pleinement rationnelle (en matière de prix, notamment), cela s'explique par les forces en présence et l'état des esprits de l'époque. Des ajustements interviendront. La PAC est alors la plus connue des activités de la Communauté (près d'un quart de la population est touchée par elle dans sa vie quotidienne). La création de la politique agricole commune a été une contribution importante grâce à laquelle les intérêts divergents des différents pays membres sont devenus, largement et presque miraculeusement, complémentaires. Il est significatif que l'effet *spillover* de la politique agricole a mené à l'intégration européenne. Comme le dit l'un des initiés: «Elle a constitué une expérience de coopération communautaire sans laquelle l'Europe n'aurait pas [...] accompli les progrès qu'elle a accomplis et qu'elle continue d'accomplir» <sup>(2)</sup>.

L'agriculture comme stimulateur d'intégration ultérieure, Mansholt et sa DG VI en sont largement responsables.

JAN VAN DER HARST

<sup>(1)</sup> Voir le chapitre sur Mansholt, p. 171-187, et l'encart, p. 422-424.

<sup>(2)</sup> Pisani, E., *Persiste et signe*, Odile Jacob, Paris, 1992, p. 214.



## Chapitre 17

# Le rôle de la Commission dans les relations extérieures

Si, comme l'écrit, dès juillet 1958, Émile Noël, «le marché commun vaut autant par ses perspectives politiques que par sa signification économique»<sup>(1)</sup>, alors on comprend que la Commission veuille développer sa présence dans le monde par différents moyens et que les pays tiers tiennent à se faire représenter à Bruxelles ou à négocier des accords avec une organisation qui réussit. De plus, en raison des traités, la Commission négocie des accords d'associations et commerciaux avec la Grèce, la Turquie et les États africains et malgache associés (EAMA)<sup>(2)</sup> ou des pays méditerranéens.

### La Commission s'organise

Il est donc essentiel de comprendre comment la Commission s'organise pour élaborer une politique commerciale extérieure, puis de présenter les principes de son action extérieure, enfin de dire comment elle a relevé quatre défis: l'offre de créer une zone de libre-échange en Europe occidentale, la libéralisation réciproque des échanges au GATT

(General Agreement on Tariffs and Trade)<sup>(3)</sup>, les demandes d'association de pays tiers et les relations avec les organisations internationales.

Le rôle mondial de la Commission est renforcé par les termes du traité qui définissent ainsi sa mission: «Article 110: en établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières.

La politique commerciale commune tient compte de l'incidence favorable que la suppression des droits de douane entre les États membres peut exercer sur l'accroissement de la force concurrentielle des entreprises de ces États.»

Selon le témoignage d'Edmund Wellenstein, «c'est un vaste programme politique ainsi défini dans cet article et qui retiendra l'attention partout dans le monde. Les structures totalement fragmentées, à la suite de la grande crise des années 30 et de

(1) FJME, ARM 19/2/1, note d'Émile Noël sur les problèmes européens actuels, 26 juillet 1958.

(2) Voir l'encart p. 392 et la chronologie.

(3) Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

## Commissaires chargés des relations extérieures et du commerce extérieur (1958-1972)

- 1) **Jean Rey** dans la première et la seconde Commission Hallstein (10 janvier 1958-9 janvier 1962, puis 10 janvier 1962-5 juillet 1967)
- 2) **Jean-François Deniau** au commerce extérieur et **Edoardo Martino** aux relations extérieures dans la Commission Rey de 14 membres (6 juillet 1967-1<sup>er</sup> juillet 1970)
- 3) **Ralf Dahrendorf** aux relations extérieures et au commerce extérieur dans la Commission Malfatti (2 juillet 1970-21 mars 1972) et dans la Commission Mansholt de 9 membres (jusqu'au 5 janvier 1973)

la guerre, vont être bouleversées par l'apparition d'une nouvelle grande puissance commerciale qui se déclare prête à négocier la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux. La Commission jouera un rôle central dans le processus. En effet, dès le début de la période transitoire intérieure à la Communauté, l'article 111 est d'application»<sup>(1)</sup>.

Si les États membres procèdent à la suppression ou à la réduction des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers, ils sont tenus d'en informer préalablement la Commission et d'appliquer le même traitement aux autres États membres.

Après la période transitoire, l'article 113 va entrer en vigueur:

«1. Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions [...]»<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Note d'Edmund P. Wellenstein à Julie Cailleau et Natacha Wittorski, fin février 2006, p. 5.

<sup>(2)</sup> Article 113, extraits du traité instituant la Communauté économique européenne et documents annexes, 25 mars 1957, publié par le secrétariat du Comité intérimaire pour le marché commun et l'Euratom, Bruxelles.

La Commission, est-il encore dit dans la suite de l'article, «pour la mise en œuvre de cette politique commerciale, soumet des propositions au Conseil», négocie avec les pays tiers sur autorisation du Conseil, conduit ces négociations «en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil». La Commission ne cesse de chercher à étendre le champ de ses compétences exclusives, dans les négociations commerciales internationales, dès le début de la période transitoire, contre l'avis des principaux gouvernements. Ainsi souhaite-t-elle mieux contrôler l'utilisation par les États des mesures dérogatoires de l'article 115. Elle demande à négocier les accords de coopération économique et industrielle, comme les accords commerciaux. Elle veut abréger la période transitoire et y réussit. De douze ans<sup>(3)</sup>, elle passe à dix ans et demi, se terminant le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

### La préparation des négociations commerciales

Elle se fait dans les directions générales de la Commission CEE et dans les cabinets des commissaires. Jean Rey, commissaire chargé des relations extérieures au sein de la Commission Hallstein (1958-1967), dispose de la direction générale I

<sup>(3)</sup> La période de transition est fixée par le traité à douze ans (article 8 du traité CEE).

### Article 111 du traité CEE

«Au cours de la période de transition, sont applicables, sans préjudice des articles 115 et 116, les dispositions suivantes:

1. Les États membres procèdent à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers, de façon qu'à l'expiration de la période de transition soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur.

La Commission soumet au Conseil des propositions relatives à la procédure à appliquer au cours de la période de transition pour la mise en œuvre d'une action commune, et à l'uniformisation de la politique commerciale.

2. La Commission présente au Conseil des recommandations en vue des négociations tarifaires avec des pays tiers sur le tarif douanier commun.

Le Conseil autorise la Commission à ouvrir les négociations.

La Commission conduit ces négociations en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.

3. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite.

4. Les États membres, en consultation avec la Commission, prennent toutes mesures nécessaires tendant notamment à aménager les accords tarifaires en vigueur avec les pays tiers, afin que l'entrée en vigueur du tarif douanier commun ne soit pas retardée.

5. Les États membres se fixent comme objectif d'uniformiser entre eux leurs listes de libération à l'égard de pays tiers ou de groupes de pays tiers à un niveau aussi élevé que possible. À cet effet, la Commission soumet aux États membres toutes recommandations appropriées.»

(«Relations extérieures») pour conduire la politique commerciale commune. Les négociations au GATT sont confiées, sous la responsabilité de Günther Seeliger, directeur général de la DG I (1958-1964), au directeur de la direction A («Affaires générales, politique commerciale multilatérale»), Theodorus Hijzen. L'organisation des services était telle, rappelle Edmund Wellenstein, que «les compétences quant au fond étaient toujours combinées avec les "compétences géographiques". Les services responsables du GATT par exemple étaient en même temps responsables pour les relations avec les États-Unis, le Canada, etc., les textiles avec Hong Kong, etc.»<sup>(1)</sup>. Quand Jean Rey devient président de la nouvelle Commission européenne (1967-1970), résultant de la fusion des trois exécutifs, la DG I («Relations extérieures») est scindée en deux. La nouvelle DG I,

dirigée par Axel Herbst, est confiée au commissaire Edoardo Martino. Une nouvelle direction générale du commerce extérieur, dirigée par Edmund Wellenstein, ancien secrétaire général de la Haute Autorité de la CECA, est confiée au nouveau commissaire Jean-François Deniau, qui est chargé non seulement du commerce extérieur, mais aussi des relations avec les États-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, l'Extrême-Orient et les pays à commerce d'État (les pays de l'Est), de la négociation au GATT et des relations avec l'OCDE. En 1970, dans la Commission présidée par Franco Maria Malfatti, Ralf Dahrendorf, commissaire chargé des relations extérieures, travaille avec la direction générale des relations extérieures (DG I) et la direction générale du commerce extérieur (DG XI). Jean-François Deniau a été chargé entre-temps d'organiser une task-force rendue indispensable pour préparer la négociation d'adhésion des pays candidats aux Communautés, dirigée par Edmund Wellenstein. Hijzen remplace donc Wellenstein à la direction générale de la DG XI («Commerce extérieur»).

<sup>(1)</sup> Remarque: ce texte doit beaucoup à Edmund P. Wellenstein qui a accepté de le compléter et de suggérer des modifications dans quatre lettres à l'auteur des 28 juillet, 10 août, 25 août et 7 septembre 2005. Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 25 août 2005, p. 1.

## Organigramme des directions générales des relations extérieures et du commerce extérieur (1958-1972)

### Organigramme de la direction générale des relations extérieures (DG I)

<b>Direction générale des relations extérieures</b>	<b>1958-1964:</b> Günther Seeliger (allemand) <b>1965-1969:</b> Axel Herbst (allemand) <b>1970-1972:</b> Helmut Sigrist (allemand)	
	<b>NOM DE LA DIRECTION</b>	<b>NOM DU DIRECTEUR</b>
<b>Direction A</b> <sup>(1)</sup>	<b>1958-1964:</b> «Affaires générales, relations avec les organisations internationales»	<b>1958-1967:</b> Theodorus Hijzen (néerlandais)
	<b>1965-1967:</b> «Affaires générales — Politique commerciale multilatérale»	
	<b>1968:</b> «Affaires générales, relations extérieures dans les domaines scientifique, technique et nucléaire»	<b>1968-1972:</b> Walter Pauly (allemand)
<b>Direction B</b>	<b>1958-1964:</b> «Association avec les pays tiers»	<b>1958-1964:</b> Jean-François Deniau (français)
	<b>1965-1967:</b> «Europe occidentale — Adhésion et association»	<b>1965-1968:</b> Robert Toulemon (français)
	<b>1968-1970:</b> «Relations extérieures avec les pays européens, adhésion, association, accords préférentiels»	<b>1969-1970:</b> Roland de Kergolay (français)
	<b>1971:</b> «Relations avec les pays du bassin méditerranéen»	<b>1971:</b> Josephus Loeff (néerlandais)
<b>Direction C</b>	<b>1958-1964:</b> «Relations bilatérales»	<b>1958-1972:</b> Robert Faniel (belge)
	<b>1965-1967:</b> «Politique commerciale vis-à-vis des pays en voie de développement»	<b>1963-1972:</b> Mattia Di Martino (italien)
	<b>1968:</b> «Politique générale à l'égard des pays en voie de développement, relations bilatérales et organisations économiques des Nations unies»	
<b>Direction D (1958-1967)</b> <sup>(1)</sup>	«Politique commerciale» (négociations)	<b>1958-1967:</b> Wolfgang Ernst (allemand)
<b>5<sup>e</sup> direction jusqu'en 1965</b>	Directeur prévu pour un poste à l'étranger, alors chargé de tâches spéciales de coordination	<b>1958-1964:</b> Riccardo Luzzatto (italien)
		<b>1964-1965:</b> Adolphe De Baerdemaeker (belge)

<sup>(1)</sup> Ces deux directions et leur personnel forment en 1967 la nouvelle direction générale du commerce extérieur.

## Organigramme de la direction générale du commerce extérieur (DG XI), créée en 1967

<b>Direction générale du commerce extérieur</b>	Edmund Wellenstein (néerlandais), 1967-1973 (Theodorus Hijzen ad interim, 1970-1973)	
	<b>NOM DE LA DIRECTION</b>	<b>NOM DU DIRECTEUR</b>
<b>Direction A</b>	«Politique commerciale: questions multilatérales et questions agricoles»	<b>1967-1973:</b> Theodorus Hijzen (néerlandais)
		<b>1971:</b> Alexandre Stakhovitch (français d'origine russe)
<b>Direction B</b>	«Politique commerciale: objectifs, instruments et questions industrielles»	<b>1968-1972:</b> Wolfgang Ernst (allemand)

La DG XI assume aussi la responsabilité des relations avec les pays tiers et les organisations internationales gérées par ces deux directions, en l'occurrence:

- les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Extrême-Orient, le Japon et les pays de l'Est européen;
- le GATT et l'OCDE.

La Commission conduit les négociations commerciales «en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche»<sup>(1)</sup>. Le Comité spécial (Comité 111 puis 113 après la période de transition), composé de fonctionnaires des États membres et de la Commission, se réunit la première fois en février 1959. De plus, des réunions informelles de hauts fonctionnaires des États et des directions générales, présidées par la Commission, pouvaient aussi se tenir<sup>(2)</sup>.

Au sein de la Commission, les dossiers sont préparés depuis 1962 par un Comité de la politique commerciale (CPC), composé de fonctionnaires

des directions générales impliquées, dépendant du groupe des relations extérieures, plus politique<sup>(3)</sup>. Le CPC est composé des commissaires Rey, Marjolin, Petrilli (puis Colonna di Paliano de 1962 à 1967) et Caron. Pour coordonner l'action des directions générales des relations extérieures et du commerce extérieur après 1967, la Commission unique s'appuie sur le groupe interne de la politique commerciale, et, en 1971, une équipe de travail, sous l'autorité du directeur général du commerce extérieur, élabore les objectifs de politique économique extérieure<sup>(4)</sup>.

Cette organisation n'empêche pas des frictions de se produire entre la Commission et le Conseil. Quand le Coreper demande à la Commission de présenter à l'Assemblée parlemen-

(1) Ce Comité spécial est nommé deux fois, à l'article 111 et à l'article 113. L'article 111 a été abrogé en 1992 puisqu'il référait à la période de transition.

(2) *Problèmes relatifs à la politique commerciale*, COM(60) 129, 22 juillet 1960.

(3) PV 257, Commission CEE, 15 janvier 1964, XVII, p. 23-24.

(4) *Organisation des directions générales des Relations extérieures et du Commerce extérieur*, SEC(71) 3603/2, 15 octobre 1971.

taire européenne le deuxième mémorandum sur la politique commerciale commune, la Commission répond qu'elle a «le droit absolu de décider, si elle le jugeait utile, de transmettre le mémorandum au Parlement européen» (1). Elle rappelle au Coreper qu'elle est seule à faire des propositions au Conseil (2). La Commission doit aussi défendre sa position de seul négociateur au GATT, que la France lui conteste parce que ces négociations ne relèveraient pas seulement du domaine du commerce international mais aussi des relations économiques internationales (3).

Le travail des groupes mixtes et des groupes de la Commission aboutit à des textes que le collège des commissaires adopte ou non et qui deviennent des propositions de la Commission au Conseil. Mais l'instrument suprême dont elle dispose est «le pouvoir extraordinaire d'être le seul négociateur» pour la politique commerciale de la Communauté. «Je ne crois pas que les auteurs du traité de Rome aient prévu l'ampleur du rôle communautaire dans le monde résultant des articles 110, 111 et 113», remarque Wellenstein (4). Ses compétences de négociation extérieure sont renforcées par la Cour de justice des Communautés européennes qui précise que, logiquement, les compétences extérieures des Communautés couvrent également les matières «ayant fait l'objet d'une réglementation communautaire», souligne Edmund Wellenstein (5).

(1) PV 192, Commission CEE, 4 juillet 1962, III.4, p. 11.

(2) PV spéc. 292, Commission CEE, 3-4 novembre 1964, VII, p. 7; PV 303, Commission CEE, 1965, VIII.3, p. 18-19, rapprochement de la Commission vers la formule de compromis de Harkort; PV spéc. 303, Commission CEE, 1965, XVIII.2, p. 10.

(3) PV spéc. 326, Commission CEE, 19 et 22 juillet 1965, IX, p. 31-32; réponse de la Commission de 1962, réutilisée en 1965: PV spéc. 206, Commission CEE, 14 novembre 1962, XIII, p. 8-9.

(4) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 10 août 2005, p. 5.

(5) Arrêt AETR du 31 mars 1971, CJCE: aucun texte n'autorise la Communauté à conclure des accords externes en matière de transport, mais la Communauté avait déjà commencé à poser des règles relatives au traitement social des chauffeurs routiers; la CJCE a donc estimé que la Communauté était compétente à la place des États pour conclure de tels accords externes. Cet arrêt a une portée générale, voir la lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 7 septembre 2005, p. 2.

## Missions et bureaux d'information de la Commission

La Commission s'organise aussi pour exercer une influence diplomatique ou publique hors Communauté en mettant en place des missions et des bureaux d'information des Communautés à l'étranger. Dès novembre 1958, la Commission du marché commun invite les deux autres Communautés européennes à instituer des «représentations diplomatiques communes à l'étranger», alors que la Haute Autorité dispose déjà d'une belle représentation à Londres. L'Euratom en ouvre une à Washington à la suite de l'accord de coopération sur le nucléaire civil avec les États-Unis. Pour la Communauté économique européenne, tout commence par des bureaux d'information des Communautés, organisés par Jacques-René Rabier, directeur du service commun de presse et d'information, et par les commissaires chargés des relations extérieures des trois Communautés: Rey (CEE), Wehrer (CECA) et Krekeler (Euratom) (6).

À Londres se trouve une représentation diplomatique de la Haute Autorité depuis 1955 sous l'autorité de l'ambassadeur Eelco van Kleffens, ancien ministre néerlandais des affaires étrangères et personnalité internationale reconnue, accrédité par la CECA seule jusqu'à la fusion des exécutifs (7). S'y trouve également un bureau d'information des Communautés placé sous la direction de Roy Price, puis de Derek Prag. Georges Berthoin, chef de la délégation des Communautés à Londres à partir de 1971, raconte qu'il agissait très librement. «Le fait d'avoir été au début à Luxembourg faisait que je n'avais pas de situation, de position hiérarchique», estime ce proche de Monnet qu'il tient au courant des développements des dossiers les plus sensibles (8). Mais au moment de la fusion des exécutifs, Hallstein tente d'attribuer au nouveau chef de mission à Londres, Johannes Linthorst Ho-

(6) Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004.

(7) Legendre, A., «Jalons pour une histoire de la diplomatie européenne: la représentation des Communautés européennes à Londres (1954-1972)» (à paraître); *The Times*, 19 avril 1971; FJME, AMK C 8/3/68.

(8) Entretien avec Georges Berthoin, 31 janvier 2003.

## Représentations et bureaux de liaison (1958-1972)

### Bureaux extérieurs

Villes de résidence	Chefs de mission
<p><b>LONDRES</b> Direction de la délégation de la Haute Autorité de la CECA puis des Communautés européennes après 1967 au Royaume-Uni</p>	<p><b>1958-1959:</b> Jonkheer Hendrik L. F. K. van Vredenburg</p> <p><b>1959-1967:</b> Eelco van Kleffens</p> <p><b>1968:</b> Georges Berthoin ad interim</p> <p><b>1970:</b> Johannes Linthorst Homan (Georges Berthoin, chef adjoint de la délégation)</p> <p><b>1971:</b> Georges Berthoin</p>
<p><b>PARIS</b> Liaison avec l'OECE puis l'OCDE assurée par la direction générale des relations extérieures</p> <p>À partir de 1965, bureau de liaison, puis à partir de 1968, délégation auprès de l'OCDE</p>	<p><b>1958-1965:</b> Theodorus Hijzen</p> <p><b>1965-1968:</b> Helmuth Cammann</p> <p><b>1968-1972:</b> Adolphe De Baerdemaeker</p>
<p><b>GENÈVE</b> À partir de 1965: bureau de liaison avec le GATT (Genève)</p> <p>1968: délégation de la Commission CE auprès des organisations internationales à Genève</p>	<p><b>1965-1972:</b> Pierre Nicolas</p>
<p><b>WASHINGTON</b> Avant 1968: représentation CECA-Euratom</p> <p>À partir de 1968: bureau de liaison de la Commission CE à Washington</p> <p>1970: délégation</p>	<p><b>1954-1967:</b> Leonard Tennyson</p> <p><b>1968-1970:</b> Curt Heidenreich</p> <p><b>1971-1972:</b> Aldo Maria Mazio</p>
<p><b>SANTIAGO (CHILI)</b> Avant 1968: délégation de la Haute Autorité de la CECA</p> <p>À partir de 1968: bureau de liaison de la Commission CE à Santiago</p>	<p>Wolfgang Renner</p> <p><b>1968-1972:</b> Wolfgang Renner</p>

man, des fonctions de représentant des trois Communautés et de lui faire exercer les pouvoirs de représentation que le traité CECA confère à la Haute Autorité seule. Cette doctrine est immédiatement contestée par la France qui refuse d'augmenter l'influence diplomatique de la Commission unique. Émile Noël remarque que l'incident «illustre combien la vigilance du gou-

vernement français reste grande pour tout ce qui touche notamment à la représentation extérieure de la Communauté. Ce n'est pas une surprise pour nous»<sup>(1)</sup>. Jean-François Deniau ra-

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 1158, note d'Émile Noël à Jean Rey, 17 septembre 1968, incident avec Jean-Marc Boegner et le représentant permanent adjoint, Gabriel Robin, et lettre d'Émile Noël à Jean-Claude Paye, chef du cabinet Barre, 13 septembre 1968.

## Relations diplomatiques: affirmer le rôle international de la Commission...

*Affirmer le rôle international de la Commission...*

*... avec le soutien de Jean Monnet...*

*«Le moment est venu où vous devez envisager votre action en Amérique de manière plus large. En effet, je vous le répète, pour la première fois depuis que nous avons ensemble commencé cette entreprise en 1950, les Américains sentent que leurs intérêts sont en jeu. C'est une perspective nouvelle à laquelle il faut que vous vous adaptiez» (1).*

*... mais sans enfreindre les prérogatives diplomatiques nationales...*

Jean Flory analyse les difficultés auxquelles s'est heurté Hallstein pour mettre en place des représentations des Communautés européennes à l'étranger: «Hallstein jouait le côté institutionnel de la Commission, avec des représentants officiels, des délégations qu'on n'appelait pas encore des ambassades mais qu'il aurait bien aimé appeler des ambassades. En face, les Français disaient: "Rien, zéro." Alors Hallstein disait: "Mais ce n'est pas possible. À Washington, il faut qu'on soit présent. À Londres, il faut qu'on soit présent, si vous voulez qu'on puisse expliquer nos affaires. Il faut qu'on soit présent dans les pays qui souhaitent adhérer, pour préparer les adhésions"» (2).

*... et sans froisser les susceptibilités de certains États membres...*

Hallstein a toujours cherché des formules protocolaires dignes de celles d'un État souverain.

Georges Berthoin se souvient: «Quand il est allé la première fois aux États-Unis, je crois qu'Eisenhower devait être encore président, mais c'est à vérifier... Le président des États-Unis a reçu Hallstein comme un chef d'État et ça n'a pas plu à de Gaulle — et il est resté dix ans —, il était en train de devenir le président de l'Europe. [...] Dans le cas de Hallstein, il était dans la logique des idées du début [...]. Donc, les Américains étaient à cette époque toujours prêts pour anticiper les choses, traitaient Hallstein avec les égards dus à un chef d'État. Alors, il a été à Blair House, enfin tout quoi. C'est assez amusant parce que, lorsque Jean Rey est devenu président, le général de Gaulle l'avait reçu à l'Élysée avec une garde d'honneur. Donc, on jouait avec ça. C'est à ce moment-là d'ailleurs — Jean Rey m'a raconté — qu'il voulait arriver dans la voiture, mais le problème c'est qu'il faut un fanion sur une voiture. Donc, il a mis le fanion européen actuel, qui n'était pas le fanion de la Communauté européenne, qui n'en avait pas, mais celui du Conseil de l'Europe. Il fallait un fanion. On ne peut pas arriver à l'Élysée en voiture officielle sans fanion. Et puis il y avait donc la garde républicaine, etc. C'est de Gaulle qui avait fait le coup parce qu'à ce moment-là il flattait la Commission, etc.» (3).

Quand il fallut trouver une résidence pour la représentation des Communautés, à Washington, Guy Vanhaeverbeke raconte: «On visitait une des résidences possibles. C'était en face des bureaux du conseiller commercial français, Belmont Road, il fallait monter quelques escaliers... La résidence, Dillon villa, était vraiment parfaite et pas "surdimensionnée" non plus. Et alors, en montant l'escalier, Cardon dit: "C'est ça qu'il faut. C'est ça qu'il faut, c'est légèrement supranational!"» (4). C'est celle-là qui a été choisie.

conte une autre réaction française: «Quand je vais à Washington — je suis alors membre de la Commission — négocié avec le président des États-Unis sur le GATT et tout ça, je suis logé à Blair House. L'ambassadeur de France fait un rapport, il fait un drame. Oui, puisque je suis

logé comme un chef d'État. Les Américains jouent encore ce jeu-là. Ça rend la France furieuse» (5).

La très jeune Commission du marché commun recommande aussi de nommer à Washington un

(1) Voir FJME, AMK C 335/67, 9 janvier 1962.

(2) Entretien avec Jean Flory, 3 décembre 2003.

(3) Entretien avec Georges Berthoin, ibidem.

(4) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke, 25 février 2004.

(5) Entretien avec Jean-François Deniau, 3 novembre 2004.



chef de mission pour les trois Communautés, avec rang d'ambassadeur, comme à Londres <sup>(1)</sup>. L'ouverture d'une mission commune, en février 1960, par Hallstein, sans avoir obtenu le soutien du Conseil, suscite l'intervention de deux États auprès du département d'État (France et Pays-Bas) pour s'opposer à sa reconnaissance diplomatique de plein droit. Il existait déjà un bureau d'information CECA, dirigé par un Américain, Leonard Tennyson, recruté par Jean Monnet en 1954 sur recommandation de George W. Ball, un ami de longue date du président de la Haute Autorité. Monnet incite Rabier à renforcer le bureau de Washington pour intéresser l'opinion publique américaine aux Communautés, alors que se prépare l'élargissement au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni. Une autre fonction de cette mission est de faire du lobbying au Congrès, en utilisant d'abord les services du cabinet de communication Roy Bernard, puis des *lawyers* Clearly, Gottlieb, Steen & Ball. «Le rôle de cette firme, appuyée sur un bureau de la Communauté à Washington, dirigé par Tennyson, a été très important pour convaincre les milieux politiques américains et le Sénat qu'il ne fallait surtout pas casser la Communauté», atteste Jean Flory <sup>(2)</sup>. Enfin, en 1971, un vrai chef de délégation, l'ancien diplomate italien Aldo Maria Mazio, représente la Commission à Washington. Dans cette délégation, Pierre Malvé s'occupe de la politique commerciale et Leonard Tennyson du service de presse et d'information <sup>(3)</sup>. Le bureau de l'Euratom («Euratom Office») y fut incorporé. Il avait au départ le statut de *foreign agent*, très contrôlé par le département de justice américain — une séquelle des agissements du sénateur McCarthy —, et fut plus tard appelé «Euratom Liaison Office». C'est Curt Heidenreich qui créa ce bureau de toutes pièces. Étant au service de l'Euratom depuis les débuts de cette Communauté, il était sur place à Washington depuis l'automne 1958 pour assurer la liaison avec les autorités américaines à la

suite de la conclusion de l'accord de coopération Euratom - États-Unis notamment sur les questions d'approvisionnement de la Communauté en matière fissile spéciale et celles liées au contrôle de sécurité de ces matières. En vertu des dispositions de l'article 86 du traité Euratom, «les matières fissiles spéciales sont la propriété de la Communauté». De façon plus générale cependant, Heidenreich informait les services à Bruxelles, bien au-delà de la création de la délégation unique après la fusion, de tout développement pouvant à son avis avoir un intérêt, y compris des rapports politiques par exemple sur l'évolution de la guerre au Viêt Nam et sur toute sorte de *hearings* sur ce sujet et d'autres. Il était très bien introduit dans les milieux gouvernementaux et politiques. Ainsi, la cohabitation avec le service d'information conduit par Leonard Tennyson ne fut pas toujours facile, Tennyson insistant sur son droit de «primogéniture» du temps de Jean Monnet et de George Ball. Dans ces tâches, Curt Heidenreich fut assisté successivement par Gabriele Genuardi et Giorgio Longo et, après la fusion, par Ivo Dubois, plus particulièrement pour les aspects politiques, juridiques et d'approvisionnement, et par Giorgio Boggio pour les questions techniques et scientifiques.

En Amérique latine, où la CECA disposait déjà d'un bureau de liaison à Santiago du Chili en 1960, un bureau d'information est ouvert à Montevideo en 1965; les deux sont regroupés en 1967 sous la direction de Wolfgang Renner, déjà chef de la mission CECA <sup>(4)</sup>. À la demande des élites économiques turques, la Commission installe d'abord un centre de documentation européenne en 1970 à Ankara et une annexe à Istanbul <sup>(5)</sup>. Edmund Wellenstein rappelle l'héritage de la CECA dans la politique extérieure des Com-

(1) PV 19, Commission CEE, 11 juin 1958, VIII.b; PV 62, Commission CEE, 4 juin 1959, IV, p. 5-6.

(2) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

(3) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke, *ibidem*, et remarques complémentaires d'Edmund P. Wellenstein (février 2006).

(4) PV 140, Commission CE, 28-29 octobre 1970, V.1, p. 8; *Note pour MM. les membres de la Commission (communication de MM. Borschette et Dabrendorf, objet: Représentation de la Commission en Amérique latine)*, SEC(70) 3836, 22 septembre 1970; l'arrivée au pouvoir de Salvador Allende suscite chez certains membres de la Commission des réactions négatives. PV spéc. 140, Commission CE, 28-29 octobre 1970, V, p. 4.

(5) AHUE, EN 1063, Émile Noël, conférence en Turquie, note pour Albert Coppé du 7 janvier 1970, et PV spéc. 224, Commission CE, 1972, XVI, p. 7.

## Les pays accrédités auprès de la CEE

- a) Création de missions ou représentations d'États tiers et associés auprès de la Communauté économique européenne (l'année est celle de la première remise de lettres de créance)

**1958:** États-Unis, Grèce

**1959:** Israël, Danemark, Japon, Suède, Suisse, Royaume-Uni, Norvège, Irlande

**1960:** Autriche, Canada, Nouvelle-Zélande, Brésil, Australie, Maroc, Espagne, Afrique du Sud

**1961:** Sénégal, Mexique, Gabon, Côte d'Ivoire, Togo, Mauritanie, Somalie, Niger, Colombie, Tchad, Congo (Léopoldville) [République démocratique du Congo], Madagascar, Haute-Volta [Burkina Faso], Dahomey [Bénin]

**1962:** République centrafricaine, Costa Rica, Inde, Iran, Cameroun, Ceylan [Sri Lanka], Portugal, République dominicaine, Venezuela, Congo (Brazzaville), Chili, Liban, Pakistan, Tunisie, Argentine, Burundi, Thaïlande

**1963:** Pérou, Ruanda [Rwanda], Uruguay, Islande, Nigeria, Haïti, Mali

**1964:** Turquie, Équateur, Corée (du Sud), Algérie, Finlande, Philippines

**1965:** El Salvador, Trinité-et-Tobago, Guatemala

**1966:** République arabe unie [Égypte], Soudan, Paraguay

**1967:** Panama, Jamaïque, Syrie, Arabie saoudite

**1968:** Malte, Kenya, Tanzanie, Ghana, Ouganda, Libye, Yougoslavie, Malaisie, Indonésie

**1970:** Chypre, Nicaragua, Éthiopie, Saint-Siège

**1971:** Iraq, Maurice, Sierra Leone, Jordanie, Malawi, Fidji

**1972:** Singapour

Source: Commission européenne, secrétariat général, service «Protocole», *Tableau historique de la création de missions d'États tiers et associés auprès de la CEE (tableau arrêté en juin 1991)*, document interne, s.d.

- b) 🏠 : villes de pays tiers dans lesquelles la Commission a une délégation:

Washington

Londres

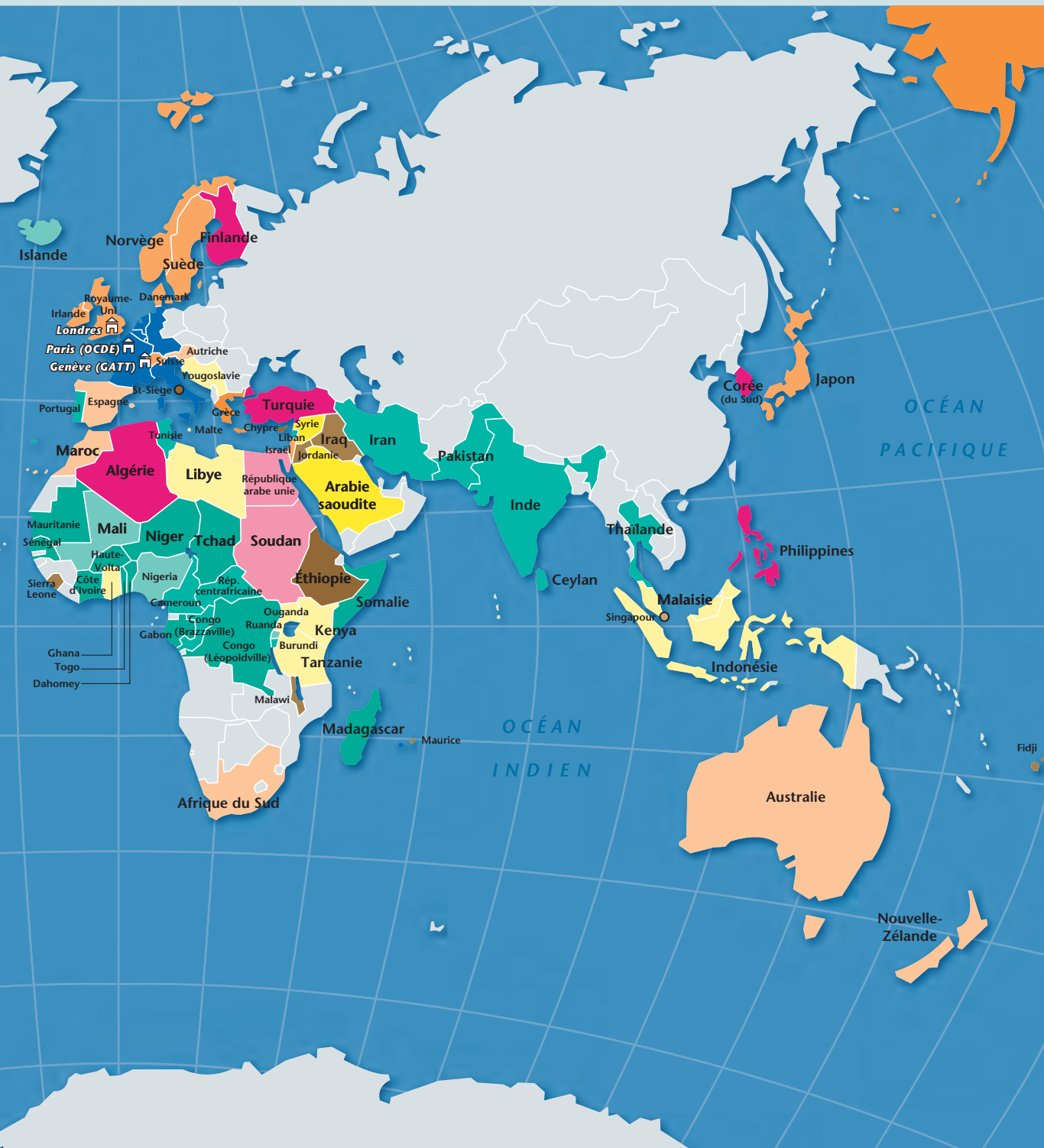
Genève (GATT)

Paris (OCDE)

Santiago (Chili)



et les délégations de la Commission des Communautés européennes en 1972



munautés et l'organisation des représentations des Communautés à l'étranger, la CECA ayant eu des relations très suivies avec la Suède, l'Autriche ou encore avec le Japon et la Suisse, les États-Unis et le Royaume-Uni ainsi que d'autres pays, avant le temps de la CEE (1).

En 1971, la représentation des Communautés est encore inégalement assurée par des chefs de délégation et des chefs de bureau d'information, appelés tous chefs de mission, alors que les pays tiers sont représentés à Bruxelles par des chefs de mission diplomatique.

### Les représentations étrangères auprès de la Commission et du Conseil

Il était souhaitable que les États tiers se fassent représenter à Bruxelles étant donné le rôle mondial de la CEE dans le commerce. Les États-Unis, déjà représentés auprès de la CECA, marquent leur intérêt pour la CEE et l'Euratom, en accréditant un représentant, Walton Butterworth, dès le 3 février 1958 (2). La Grèce fait de même. À partir de 1959, les pays de la zone de libre-échange, puis la Nouvelle-Zélande, le Canada, les pays d'Amérique latine, Israël et le Maroc sont représentés à Bruxelles (voir p. 360-361). L'influence du chef de la mission américaine se fait sentir rapidement, «même si on ne le disait pas ou qu'on ne le savait pas à notre niveau», explique Francesco Fresi. «La pression des Américains pour que la Grande-Bretagne réussisse à catalyser tout ce renouveau en Europe vers des formes qui ne soient pas antagonistes à la politique américaine, on commençait à le sentir» (3). Ce jeu d'influence n'a pas été regretté (4), même si la Commission a su afficher ses propres objectifs

face aux Américains. «La Commission, comme interlocuteur, empêchait des réactions en ordre dispersé (et donc affaiblissantes) à des demandes ou initiatives américaines de la part des États membres» (5).

Rapidement pourtant, un conflit se noue entre la Commission et le Conseil à propos de la remise des lettres de créance des représentants des pays tiers (6). La Commission recommande que l'État tiers présente ses lettres de créance au président de la Commission qui en informera le Conseil. Cette solution est appliquée jusqu'à la crise de la chaise vide (7). Hallstein en profite pour mettre en œuvre un protocole de remise des lettres de créance, assez proche de celui des États. Un témoin, Armand Saclé, qui sent grandir l'hostilité de Paris, fait savoir au cabinet de Hallstein que «le général n'est pas content du tout, il va le dire. Par ailleurs, il trouve que le président Hallstein en fait un peu trop autour du protocole, notamment l'audience qu'il accorde aux représentants des États tiers et le désir qu'il a de nommer des quasi-ambassadeurs auprès des États tiers» (8). L'arrangement de Luxembourg, du 30 janvier 1966, relatif à l'heptalogie — le catalogue des critiques françaises contre la Commission —, décide que les lettres de créance seront remises aux présidents de la Commission et du Conseil, sans cérémonial. Le succès des Communautés, évident au début des années 70, décide de nombreux pays tiers à «prendre le train en marche» (9). En 1972, 85 ambassadeurs sont accrédités auprès des Communautés.

Les trois commissaires très entreprenants que furent Robert Marjolin, Jean Rey et Jean-François

(1) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 10 août 2005.

(2) D'abord William Walton Butterworth (1951-1962), John Tuthill (1962-1966) puis J. Robert Schaezel (1966-1972).

(3) Entretien avec Francesco Fresi, 5 février 2004.

(4) AHUE, EN 2561, note d'Émile Noël à Jean Rey, 27 mars 1969; P/227/69, organisation de contacts réguliers avec la mission des États-Unis, discours de Ralf Dahrendorf devant l'American Bar Association à Chicago sur le thème «La Communauté européenne dans le monde», Chicago, 26 mars 1971.

(5) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, ibidem, p. 4.

(6) PV 36, Commission CEE, 5 novembre 1958, V, p. 6.

(7) *Note de J. Rey sur le projet d'accord entre les trois Communautés européennes quant à l'institution de représentations communes*, COM(58) 258, 24 novembre 1958; *Note de Rey relative à l'organisation des relations extérieures de la Communauté*, COM(59) 37, avril 1959.

(8) Entretien avec Armand Saclé, 28 janvier 2004.

(9) Dahrendorf, R., «Discours», 25 janvier 1971, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Bonn), publié dans *Europe document*, 12 mars 1971.



En voyage à Washington en avril 1963, Walter Hallstein présente son livre *United Europe: Challenge and opportunity* à Dean Rusk, secrétaire d'État des États-Unis.

Deniau, soutenus par le collège, utilisent pleinement les instruments de réflexion et d'action, internes ou mixtes, mis à la disposition de la Commission par le traité pour gérer les relations commerciales extérieures. Les commissaires travaillent alors en confiance avec les directeurs des directions générales, de nationalités diverses: Rey avec Seeliger, Herbst, Hijzen, Di Martino et Ernst; Martino avec Sigrist et Di Martino; Deniau avec Wellenstein, Hijzen, Ernst, de Kergolay et Caspari; Dahrendorf avec Hijzen, Sigrist et Ernst; Mansholt avec Rabot, Heringa et von Verschuer <sup>(1)</sup>. La Commission réussit à se faire représenter dans les pays clés. Elle est habitée par une grande idée: incarner l'aspiration communautaire et faire tout

pour gagner en influence au sein des institutions européennes et internationales.

### La Commission se dote de principes pour les relations extérieures

La Commission est soucieuse d'établir, pour la période définitive du marché commun, une politique commerciale commune, fondée sur des «principes uniformes» <sup>(2)</sup>, mais élargie à d'autres matières que celles explicitement inscrites dans le traité. Les dossiers qu'elle gère durant la transition lui fournissent l'occasion de définir des principes communautaires pour l'avenir, qu'elle ex-

<sup>(1)</sup> D'après le témoignage d'Edmund P. Wellenstein, lettre à l'auteur, 25 août 2005, p. 2 et 7, septembre, p. 5.

<sup>(2)</sup> Dans l'article 111.

pose, dès 1958, dans une série de mémorandums aux titres programmatiques <sup>(1)</sup>.

### L'ouverture sur le monde et l'intégration communautaire

Premier principe: la Commission propose, se fondant sur les objectifs définis par l'article 110 du traité, de bâtir une politique commerciale intégrée et ouverte sur le monde. Marjolin, très engagé dans cette proposition, réclame une politique commerciale commune des États-Unis, de la CEE et du Commonwealth <sup>(2)</sup>. Il écrit à Jean Monnet: «L'intérêt du monde est que les exportations américaines augmentent. Il est donc urgent d'étendre aux États-Unis le bénéfice intégral de toutes les mesures de libération des échanges que les pays européens ont prises entre eux depuis quelques années» <sup>(3)</sup>. La gestion des élargissements contingents et des abaissements tarifaires s'inspire de ces principes <sup>(4)</sup>. La Commission propose la création d'une commission de contact CEE-autres États européens, en vue des négociations du GATT. Elle invite la Communauté à développer le commerce avec les pays à économie planifiée <sup>(5)</sup>. Jean Rey aurait aimé intégrer au même rythme les économies de la CEE et celle des États tiers tout en reconnaissant que l'intégration communautaire est «la condition même de la possibilité pour elle de pratiquer une politique libérale envers le monde extérieur» <sup>(6)</sup>. La Commission affirme donc fermement le principe de l'ouverture libérale et son

préalable, l'intégration communautaire et donc la différenciation commerciale.

### Favoriser le commerce des pays en développement

Deuxième principe: le collège se déclare favorable à une aide à long terme à l'ensemble des pays en développement. La Commission formule donc pour la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) de 1964 une «doctrine» en faveur d'un accroissement des recettes d'exportations des pays en développement par l'organisation délibérée des échanges internationaux des produits primaires. La Commission est favorable à des accords de marché, et Hallstein préconise, très prudemment, une politique de soutien aux exportations des pays en développement <sup>(7)</sup>. «Et nous, en tant qu'Armée du Salut pour les pays en voie de développement, on a pensé que c'était une bonne chose...», explique Jean Chapperon, chef de cabinet de Rochereau de 1962 à 1970, puis de Deniau jusqu'en 1974 <sup>(8)</sup>. En 1972 encore, la Commission accueille favorablement les vœux du groupe des «77» en faveur d'une extension des préférences généralisées à tous les pays en développement <sup>(9)</sup>. La Commission appuie aussi très logiquement la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC) <sup>(10)</sup>. Jean-François Deniau revendique d'avoir imaginé le mécanisme du Stabex que Claude Cheysson, commissaire européen, a mis en œuvre dans les accords de Lomé: «C'est Cheysson qui l'a mis en œuvre. Et il y a une séance où il a approuvé. Ce n'était pas évident: les Hollandais étaient réticents et les Américains étaient tout à fait contre. Ils tirent sur tout, les Américains. L'idée que l'on va jouer à stabiliser les matières premières, pour eux, c'est une agression. Même le ministre hol-

<sup>(1)</sup> *Mémorandum de la Commission pour le Conseil au sujet des méthodes d'unification de la politique commerciale des États membres vis-à-vis des pays tiers*, COM(58) 229 rev., 27 octobre 1958; COM(61) 48 du 17 avril 1961; PV spéc. 142, Commission CEE, 27 mars 1961, XI, p. 9; PV 144, Commission CEE, 26 avril 1961, XXI, p. 25; PV 151, Commission CEE, 27 juin 1961, XIV, p. 16-19; 2<sup>e</sup> mémorandum de la Commission au Conseil relatif à un programme d'action en matière de politique commerciale commune, établi en vertu des dispositions de l'article 111 CEE, COM(62) 10, 21 mars 1962.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK C 33/3/290, lettre accompagnant un mémorandum, destinataire français, non identifié, peut-être Monnet, 4 août 1959.

<sup>(3)</sup> FJME, AMK 62/1/1, lettre de Robert Marjolin à Jean Monnet, Bruxelles, 9 juin 1959.

<sup>(4)</sup> COM(59) 123 rev., 22 septembre 1959.

<sup>(5)</sup> Hallstein, W., «Union douanière et zone de libre-échange», *Bulletin de la CEE*, n° 1, 1959, p. 5.

<sup>(6)</sup> Rey, J., «Les relations extérieures de la Communauté», *Bulletin de la CEE*, n° 4, 1959, p. 6 et 20.

<sup>(7)</sup> Hallstein, W., «Discours», Strasbourg, 26 novembre 1963, *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 14.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

<sup>(9)</sup> AHCE, DGRE, note à l'attention de Ralf Dahrendorf, membre de la Commission, objet: discussion en Commission sur la participation du président à la troisième Cnuced, 10 avril 1972.

<sup>(10)</sup> La création de l'OMC se fera en 1994.

landais a accepté. Donc, le principe est acquis. Il y aura le Stabex» (1).

### Anticiper les enjeux économiques et commerciaux

Troisième principe de politique commerciale extérieure: anticiper. En effet, le collègue veut aller plus loin que l'élaboration et la négociation du tarif douanier extérieur commun (TEC) au GATT. Hallstein réclame la définition d'une politique économique et commerciale commune extérieure, qui tienne compte des questions agricoles et industrielles, mais aussi de la conjoncture et des relations monétaires internationales (2). Marjolin explique, dès 1965, que le délabrement du système monétaire international (SMI) donne aux Communautés des responsabilités dans sa réforme (3). Les nouveaux enjeux, définis par Deniau, portent sur l'uniformisation des «instruments pour l'action internationale» de la Communauté. Or, le traité ne fait pas entrer de tels instruments dans le champ communautaire, tels que la garantie de prix et de change, les accords de coopération industrielle et scientifique ou la politique d'assistance financière, technique et culturelle, alors qu'il apparaît, «de plus en plus nettement, que la matière couverte par le vocabulaire de «politique commerciale» est en pleine évolution» (4). En 1972, le commissaire Ralf Dahrendorf insiste aussi sur la nécessité d'élargir le concept de «politique commerciale» (5).

Trois principes sont à la base de la politique commerciale commune: la libéralisation réciproque des échanges entre pays développés, des régimes commerciaux spécifiques en faveur des pays en développement, le dépassement du concept de politique commerciale pour adopter celui de politique économique extérieure.

### Premier défi: la zone de libre-échange

Nantie de ces principes, la Commission doit relever bientôt quatre défis majeurs. Le premier défi auquel répond la très jeune Commission du marché commun porte sur le projet de zone de libre-échange entre le marché commun et les pays européens de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) non membres.

### Une prise de position généreuse

Ce projet, d'origine britannique, est proposé quand la Communauté économique européenne devient une certitude. L'accord GATT stipule que l'essentiel des échanges est concerné. Les droits de douane seront abolis entre les pays membres, qui restent libres cependant d'adopter des droits de douane différents vis-à-vis de l'extérieur. La Communauté économique européenne n'a donc pas d'objections de principe à une telle zone. Mais elle rencontre un obstacle d'origine britannique: «La zone de libre-échange doit exclure les produits agricoles afin de maintenir les préférences dont jouissent les pays du Commonwealth sur le marché britannique», selon les propos de Harold Macmillan, Premier ministre britannique, lors d'une conférence de presse (6). On éviterait ainsi une négociation difficile sur les réglementations agricoles très différentes. De son côté, la Commission dit en substance: «Le traité de Rome doit être défendu» car il n'est pas discriminatoire (7). Pour preuve, elle offre aux autres pays de l'OECE, et même aux autres parties du GATT, la réduction tarifaire de 10 % que les Six se consentent au 1<sup>er</sup> janvier 1959. Elle accepterait même d'instaurer un régime particulier pour les produits agricoles (8). En septembre 1958, un groupe de travail de la Commission, sous la présidence de Jean Rey, invite les Six à globaliser entre eux les contin-

(1) Entretien avec Jean-François Deniau, 10 novembre 2004.

(2) Hallstein, W., «Discours», Strasbourg, 26 novembre 1963, *Bulletin de la CEE*, janvier 1964, p. 14.

(3) Marjolin, R., «La CEE et les questions monétaires internationales, Robert Marjolin vice-président de la Commission, discours devant le Parlement européen, 23 mars 1965», *Bulletin de la CEE*, n° 5, 1965.

(4) Deniau, J.-Fr., «Une nouvelle étape dans la réalisation de la politique commerciale commune», *Bulletin des CE*, n° 2, 1970, p. 5-7.

(5) PV spéc. 232, Commission CE, 1972, XXIV, p. 21-22.

(6) Clavel, J.-Cl, et Collet, P., *L'Europe au fil des jours. Les jeunes années de la construction européenne 1948-1978*, coll. «Notes et Études documentaires», n° 4509-4510, La Documentation française, Paris, 1979, p. 21.

(7) PV 4, Commission CEE, 9 février 1958, 12, p. 7; PV 9, Commission CEE, 17 mars 1958, VI, p. 3-4.

(8) Doc. 190/58; PV 12, Commission CEE, 9 avril 1958, 4, p. 4.

### Robert Marjolin défend le marché commun Zone de libre-échange et marché commun (mai 1958)

«Les discussions à l'Organisation européenne de coopération économique, tendant à la création d'une zone de libre-échange, se poursuivent maintenant depuis plus de dix-huit mois. [...] Il est compréhensible, inévitable même, que, pour des observateurs extérieurs qui n'ont pas la possibilité de prendre connaissance des textes eux-mêmes, ces discussions apparaissent extrêmement confuses. Seuls ressortent de cette confusion un petit nombre de traits simples, auxquels l'esprit s'accroche, ignorant la complexité véritable du problème, simplifiant à l'extrême et compensant l'absence de clarté par la passion et l'indignation.

Quelques traits et quelques réflexions sont susceptibles de jeter un peu de lumière sur le sujet. D'abord, les faits:

Le marché commun est une construction ouverte. En particulier, tout pays européen, s'il est prêt à en accepter les obligations, peut y adhérer, et en recevoir tous les bénéfices.

La difficulté vient précisément de ce que les pays de l'OECE, autres que les Six qui ont conclu le traité du marché commun, ne se sentent pas en mesure d'accepter toutes les obligations stipulées dans ce traité ou ne le désirent pas. En particulier, ils ne peuvent ou ne veulent unifier leur tarif douanier commun vis-à-vis des pays tiers, fonder en une seule politique commerciale l'extrême diversité de leurs réglementation et pratiques d'importation, accepter l'autorité d'institutions auxquelles les gouvernements auraient délégué une part importante de leurs responsabilités dans le domaine économique et financier.

Ce dont il s'agit, c'est de trouver une formule qui associera au marché commun les pays de l'OECE autres que les Six, sans que ceux-ci aient à se soumettre aux prescriptions du traité du marché commun, que la situation objective dans laquelle ils se trouvent ou l'état de leur opinion publique ne leur permettraient pas d'accepter.

Il n'y aurait donc rien d'illogique ni d'inéquitable à ce que les dispositions du traité de Rome concernant les droits de douane et le contingentement ne soient pas introduites telles quelles dans l'accord d'association, puisque d'autres dispositions, *non moins essentielles*, en seraient omises. Les différents articles du traité de Rome forment, en effet, un tout indissociable. Ceux qui se rapportent à la libération des échanges à l'intérieur de la Communauté ne peuvent rester intacts, si les autres sont modifiés ou exclus.

À ces considérations, il faut ajouter, sans que je puisse entrer dans le détail des problèmes, que la notion de zone de libre-échange présente des difficultés techniques que ne connaît pas celle d'union douanière.

Il manque surtout à l'idée de zone de libre-échange le contenu politique, la perspective d'une union complète des pays membres, au moins dans le domaine économique, qui a permis aux six pays de passer outre aux objections que les aspects commerciaux soulevaient dans différents secteurs de l'opinion publique. [...]»

FJME, ARM 26/4/31, «Zone de libre-échange et Marché commun», *Appel pour l'Europe*, mai 1958.

gents et à les augmenter de 20 % en faveur de la future zone de libre-échange <sup>(1)</sup>. Mais la Com-

mission veille à inscrire la Communauté comme institution dans les futurs mécanismes de coopération intergouvernementale de la zone, rebaptisée Association économique européenne. L'unité entre les Six prévaut difficilement en raison des

(1) COM(58) 176 à l'annexe 1 du PV 28, Commission CEE, 9 septembre 1958.



menées diplomatiques britanniques: «La Communauté a eu beaucoup de mal à l'époque», déclare Jean Flory, chef de cabinet de Marjolin, «à maintenir la cohésion entre les Six, pour que ce qui avait été décidé au niveau de la Communauté puisse non seulement être conservé, mais entrer en vigueur» (1).

### Dédramatiser l'échec

En fait, devant l'hostilité constante au marché commun de la délégation britannique conduite par Reginald Maudling, la France, avec le soutien allemand, interrompt la négociation, le 14 novembre 1958: «C'était un dialogue de sourds», se souvient Jean Flory. «Tout le chemin que les Six avaient fait entre eux pour se rapprocher, bâtir quelque chose en commun était totalement ignoré et nié par les Anglais» (2).

Mise devant le fait accompli, la Commission réitère les mesures de bonne volonté prévues pour le 1<sup>er</sup> janvier 1959, en faveur des partenaires de la CEE à l'OECE. Il y aura une réduction des droits de douane de 20 % sur les importations de produits industriels, sous réserve de réciprocité, en provenance des pays de l'OECE, en plus de la réduction unilatérale de 10 % sur les droits nationaux offerte à tous les membres du GATT (3-4 décembre 1958) (3). La Commission décide aussi de préparer la suppression progressive des contingents entre les Six et les Onze de l'OECE. Le dossier de la zone de libre-échange donne raison à Hallstein qui écrit: «Nous considérons comme injuste le reproche qui nous est fait d'avoir provoqué une scission de l'Europe, puisque, grâce à notre Communauté, des milliers de kilomètres de barrières douanières vont disparaître de la carte commerciale...» (4). La Commission prouve donc que le marché commun n'est pas une forteresse.

(1) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

(2) *Ibidem*.

(3) *Mémorandum de la Commission au Conseil des ministres, mesures à prendre le 1<sup>er</sup> janvier 1959 dans le domaine des relations extérieures de la Communauté*, COM(58) 259 rev., 27 novembre 1958, annexe I du PV 39, Commission CEE.

(4) Hallstein, W., *Bulletin de la CEE*, n° 1, 1959, p. 11.

### Deuxième défi: promouvoir les échanges dans l'intérêt mutuel, abaisser les tarifs au GATT

La mission de la Commission est de contribuer au développement harmonieux du commerce mondial et de négocier l'abaissement réciproque des tarifs douaniers. Avant de se présenter au GATT, les Six adoptent un tarif extérieur commun théorique au taux moyen pondéré de 7,4 %, plus favorable que le taux moyen arithmétique des tarifs nationaux de 9,1 %. Les tarifs des États membres se rapprocheront progressivement du tarif extérieur commun pendant la période de transition de douze ans jusqu'en 1970. Mais certains taux du tarif des États membres devant progressivement augmenter pour atteindre le niveau commun (les taux allemand et du Benelux), d'autres devant baisser (les taux français et italien), une négociation doit s'engager avec les pays tiers sur les compensations à donner ou à recevoir (5). «Vous savez que les règles du GATT veulent que, quand vous faites une zone de libre-échange, il y ait un prix et il a fallu le payer», explique Jean Flory (6). La négociation pour mettre en règle la Communauté avec les dispositions du GATT relatives aux unions douanières se déroule au GATT en 1961 en s'appuyant sur l'article XXIV-6 de l'accord. Ce dossier complexe, à l'impact politique considérable, révèle que la jeune Communauté et les États-Unis sont au cœur des relations commerciales mondiales. Quatre points posent problème au GATT: le tarif commun, les prélèvements à l'importation, les restitutions aux exportations agricoles et l'association préférentielle avec les TOM.

### La CEE, nouvelle partie de poids au sein du GATT (mai 1961)

Le tarif extérieur commun et la perspective d'une politique agricole commune rencontrent beaucoup d'appréhensions au GATT. La Commission doit rassurer les partenaires qu'elle s'en tiendra scrupuleu-

(5) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 10 août 2005, p. 5.

(6) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*. Le marché commun est une union douanière plus contraignante qu'une zone de libre-échange.

sement aux règles du jeu, mais qu'elle a le plein droit, sans restrictions, de réaliser une union douanière. Deniau qui va à Genève avec Snoy et d'Op-puers témoigne qu'il a fallu «non seulement se battre sur le plan juridique, mais faire comprendre, notamment aux pays sous-développés, qu'on pourra leur apporter des avantages et qu'on dérogera à la clause de la nation la plus favorisée en leur faveur. Nous avons contre nous, déchaînés, les Anglais, le Commonwealth et les Nordiques. Les Suisses nous font un numéro moral: "Vous divisez l'Europe, c'est une honte"» (1). Le secrétaire général du GATT, Wyndham White, aidera la Commission, estimant que la négociation apporte un surcroît de prestige et de sérieux à son organisation. La Communauté peut prouver que le tarif commun théorique n'élève pas le niveau de protection de la Communauté, sauf sur certaines positions particulières, et qu'il est appelé à baisser encore (2). La Communauté décide unilatéralement d'abaisser de 10 % les droits nationaux supérieurs aux droits du tarif douanier commun qui n'entrera en vigueur qu'au terme de la période de transition. Elle accepte de négocier les futurs abaissements de droits sur la base de la proposition de Douglas Dillon, chef de la délégation américaine, de diminuer les tarifs de 20 % en quatre ans. Elle anticipe même le résultat des négociations du Dillon Round en procédant à un premier abaissement tarifaire, avant le 31 décembre 1960 (3). Les négociations au titre de l'article XXIV-6 sont terminées en mai 1961. L'accord sera signé en même temps que celui qui clôt le Dillon Round avec les États-Unis, un an plus tard.

### Le Dillon Round, un succès partiel (mai 1961-juillet 1962)

Le Dillon Round (29 mai 1961-juillet 1962) aboutit à un accord tarifaire Communauté - États-Unis qui réduit de 20 % les droits sur les produits industriels dont les États-Unis sont les principaux

fournisseurs, extensible automatiquement aux autres membres du GATT. Un accord identique est ensuite conclu avec le Royaume-Uni, puis avec différents pays. La Commission repousse, à ses dépens, une stricte réciprocité des concessions pour, d'après Marjolin, obtenir des États-Unis leur soutien politique à l'unité européenne. Le succès aurait été total si les États-Unis n'étaient pas revenus, quinze jours après, sur des concessions, suscitant la réprobation ulcérée de Jean Rey (4). La Commission prendra des mesures de rétorsion (5). De nouvelles conversations sur les produits agricoles sont prévues, après l'établissement de la PAC. Pour rasséréner les Américains, la Commission accepte de passer des accords intérimaires (et sans lendemain) sur certains produits agricoles: blé, maïs, sorgho, riz et volaille. Un accord sur le commerce international du coton est conclu dans le cadre du Comité des textiles de coton du GATT, le 9 février 1962. L'acte final du Dillon Round est signé en juillet 1962, à Genève, par les parties prenantes.

### Le Kennedy Round, le grand œuvre (4 mai 1964-30 juin 1967)

Le Dillon Round a posé les vrais problèmes. La Commission et le Conseil acceptent d'y répondre dans le cadre de nouvelles négociations. Celles-ci débutent le 4 mai 1964.

La Commission attend beaucoup du *Trade Expansion Act* américain de janvier 1962 qui autorise le président Kennedy à abolir totalement les droits sur les produits pour lesquels les échanges entre les États-Unis et la Communauté représentent 80 % du commerce mondial et à réduire graduellement, jusqu'à 50 %, les tarifs sur les autres produits. Trois dossiers sont ouverts: les abaissements tarifaires, l'organisation du commerce des produits agricoles et le commerce avec les pays

(1) Entretiens avec Jean-François Deniau, 3 et 10 novembre 2004.

(2) Hallstein, W., «Problèmes de politique commerciale», *Bulletin de la CEE*, n° 1, 1960, p. 5-23.

(3) Rey, J., «La Communauté économique européenne et la conférence tarifaire», *Bulletin de la CEE*, n° 6/7, 1960, p. 8.

(4) Rey, J., «La Conclusion d'un accord tarifaire entre la Communauté et les États-Unis d'Amérique», *Bulletin de la CEE*, avril 1962.

(5) Projet d'aide-mémoire de la Communauté économique européenne au gouvernement des États-Unis d'Amérique, approuvé par la Commission le 29 mars 1962.



Visite de Jean Rey et de Robert Marjolin à Washington dans le cadre des négociations du Kennedy Round.  
*De gauche à droite: John W. Tuthill (représentant des États-Unis auprès des Communautés européennes),  
 Jean Rey, George Ball (sous-secrétaire d'État américain), Robert Marjolin.*

en développement. La Commission et le Conseil insistent pour réduire les disparités de droit pesant sur les mêmes produits du tarif de chacune des parties contractantes et sur les pratiques protectionnistes non tarifaires. La Commission sait qu'elle ne pourra pas facilement négocier des accords spécifiques avec les pays en développement, car elle est tenue de faire respecter les préférences que la Communauté a consenties aux États africains et malgache associés (EAMA). Elle veut, au moins, faciliter les exportations des pays en développement <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Rey, J., «Déclaration de la Commission de la CEE à la séance d'ouverture du Kennedy Round», 4 mai 1964, *Bulletin de la CEE*, juin 1964, p. 6.

Les États-Unis aimeraient bien arriver à la grande négociation, en 1964, avec un accord agricole déjà signé avec la Communauté économique, sur la base d'accords par produit contre le réexamen de la politique agricole commune. La Commission refuse et les relations avec le représentant personnel de Kennedy au GATT, Christian Herter, se détériorent. Il accuse la Communauté de léser le commerce américain d'exportation des volailles en Allemagne et de farine aux Pays-Bas en raison des prélèvements effectués au titre de la PAC <sup>(2)</sup>. Les États-Unis contestent le droit pour la Communauté d'accorder des préférences aux EAMA. Les entretiens au sommet de Walter Hallstein, Robert Marjo-

<sup>(2)</sup> PV spéc. 228, Commission CEE, 1963, VIII, p. 7-10.

## Les négociations au GATT

### La collaboration entre les directions générales

Paolo Clarotti se souvient: «La direction générale des relations extérieures devait participer pour la première fois dans ce qu'on appela à l'époque le Dillon Round. C'était le premier exercice de négociation au niveau mondial dans le cadre du GATT. Ils se sont aperçus très vite dans les années 1960-1961 que la structure de la DG I était extrêmement limitée. Je me souviens, il y avait un chef de division, qui s'appelait Donne, et un adjoint, Schlösser. Donne est malheureusement mort peu de temps après. Schlösser, qui est devenu plus tard directeur général, avait trois ou quatre collaborateurs [...]. Du côté américain, il y avait des centaines de personnes qui travaillaient. Alors, ils ont dit qu'ils n'étaient pas techniquement en état de faire une négociation multilatérale. Ils n'avaient vraiment pas les moyens [...]. La Commission décida qu'il fallait que les autres directions générales aident. La direction générale qui finalement a aidé le plus a été celle du marché intérieur. On a mis deux [...] directions à la disposition de la DG I: la direction de l'industrie et la direction des douanes. La première comprenait trois divisions, "Industrie", "Commerce" et "Artisanat", suivant le schéma original, qui était plus ou moins théorique, académique et qui ne tenait pas compte des réalités. M. Ortoli nous dit alors: "Il faut y aller, vous devez les aider et rassembler et préparer les dossiers sur tous les produits, etc." Il a donc fallu préparer ces dossiers» (1).

### Les exceptions et les disparités: 14 jours de sessions ininterrompues

Fernand Braun témoigne: «Mais le véritable grand changement est venu avec le Kennedy Round. Et Mil-

let, moi-même et Jean Durieux, d'ailleurs, avons travaillé sur ce qu'on appelle les exceptions et les disparités. Nous avons obtenu que le Conseil nous fixe un mandat sur les exceptions et les disparités. Et c'était sous présidence allemande. Le secrétaire d'État, Neef, présidait à l'époque. Nous avons fait cela presque en quatorze jours de sessions ininterrompues qui passaient presque chaque nuit jusqu'à 3 heures. Et puis, entre 4 heures et 5 heures, nous remettions nos affaires sur le métier, nous allions nous coucher trois heures et nous revenions le matin même. C'est quelque chose que l'on est capable de faire quand on est dans un beau projet et qu'on n'a que 40 ou 42 ans. C'est un gros effort qui n'est pas donné à tous les âges de faire» (2).

### Jean Rey au GATT

Raymond Barre évoque: «Nous étions en plein Kennedy Round, il était commissaire chargé des relations commerciales et, évidemment, il avait à ce moment-là non seulement la considération de ses collègues, mais il avait aussi acquis la considération des gouvernements. Et en particulier le gouvernement français» (3). Fernand Braun ajoute: «En vérité, Rey a surtout émergé lors du Kennedy Round. Il a gagné ses éperons pour la présidence à cette occasion» (4). Il est approuvé par Cardon de Lichtbuer: «Il va avoir la chance de sa vie quand il va y avoir le Kennedy Round» (5). Mais il est hasardeux de faire partir de Rey l'ouverture commerciale internationale de la Communauté.

(1) Entretien avec Paolo Clarotti, 28 novembre 2003. Clarotti entre à la Commission en 1959. Il est administrateur à la direction générale du marché intérieur avant de prendre la tête de la direction «Banques et assurances» au moment de sa création.

(2) Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003. Braun commence sa carrière à la Commission au sein du cabinet de Rasquin, puis il entre au secrétariat général de la Commission où il occupe diverses fonctions. En 1961, il est directeur de l'une des directions de la DG «Marché intérieur», avant d'intégrer la DG «Affaires industrielles» en 1968 en tant que conseiller principal. Il en devient le directeur adjoint en 1970.

(3) Entretien avec Raymond Barre, 20 février 2004. Barre est vice-président de la Commission des Communautés européennes, responsable des affaires économiques et financières de 1967 à 1972.

(4) Entretien avec Fernand Braun, ibidem.

(5) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003. Entré en 1958 à la Commission en tant qu'économiste, il est ensuite, de 1960 à 1972, chef de cabinet de Coppé.

lin, Jean Rey et Sicco Mansholt avec les responsables américains ne débloquent rien. Éclate alors une «guerre des volailles» (25 juin 1963-7 janvier 1964). Les Américains suspendent l'application de concessions tarifaires à la Communauté pour une valeur de 26 millions de dollars. Aussi, rappelle Michel Jacquot, les taxations américaines sur le cognac ont duré seize ans! Jean-François Deniau, qui par ailleurs salue l'aide apportée par les États-Unis dans la construction européenne, se souvient qu'un ministre américain dit à propos de la protection américaine de Berlin: «Si vous ne prenez pas nos poulets, nous retirons nos troupes» (1).

La Commission observe que les États-Unis refusent de mettre en cause leur propre système de soutien agricole, alors qu'ils dénoncent celui de la Communauté. Chaque pays producteur laisse aux pays importateurs le soin de régler la question des déséquilibres des marchés agricoles mondiaux. Les négociateurs américains prétendent qu'ils ne pourront jamais faire respecter des prix minimaux par leurs exportateurs ni imposer des charges nouvelles aux importateurs américains. Pourtant, ils avaient promis au Danemark et à la Communauté, à la fin de la guerre des volailles, de respecter un «prix minimum à l'exportation».

Le Kennedy Round se termine les 15 et 16 mai 1967. «En ce qui concerne la Communauté, les résultats auront pour effet de réduire d'environ 35 % le niveau du tarif douanier commun pour les produits industriels, cette réduction allant jusqu'à 50 % pour certains produits comme les voitures automobiles, et ceci également à l'égard des États-Unis, sous la pression de la Communauté», explique Jean Rey qui la ressent comme un succès (2). L'accord doit être mis en œuvre en cinq ans. Les États-Unis déclarent renoncer à l'*American selling price* sur le commerce des produits chimiques, et la Communauté consolide huit contingents tarifaires (3). L'ac-

cord prévoit aussi l'adoption d'un code qui précise les modalités d'application des règles antidumping du GATT afin d'empêcher des pratiques arbitraires dans ce domaine. Le succès est certain pour le désarmement douanier, mais c'est un échec pour l'organisation mondiale des marchés des produits agricoles. Un accord général sur les céréales avait été préparé par la Commission en mars 1965, tendant à réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande mondiale (4). L'accord général signé fixe seulement un prix minimal de vente. Il y aura aussi un accord bilatéral pour l'exportation vers la CEE de produits alimentaires américains pour le bétail (soja, manioc, etc.), présenté aux agriculteurs européens comme la contrepartie d'un plan communautaire de production de viande bovine. L'acte final de la conférence de Genève est signé le 30 juin 1967.

Le dossier agricole continue donc d'empoisonner les relations Communauté - États-Unis, puisque les Américains mettent en cause le mécanisme protecteur aux frontières de la Communauté sur le commerce des produits agricoles. Ils font accepter par la Commission l'idée de continger le commerce de l'acier et des textiles, et la Commission tente d'organiser une concertation sur les mesures d'aides à l'exportation des produits agricoles (5). La Commission se prête à des négociations ciblées qui diminuent les prélèvements sur les importations de tabac, de conserves de jambon et de volaille américaines (6). Mais rien n'y fait. Les États-Unis introduisent des droits compensateurs sur plusieurs positions tarifaires consolidées (les tomates en conserve importées d'Italie, les produits laitiers) ainsi que des restrictions quantitatives. Ils tentent même de contester l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée en Allemagne, ce que la Commission rejette avec succès. La Commission convient que les réactions américaines sont politiques, mais prépare aussi un appel devant le GATT (7). Pendant ce temps, les marchés agricoles mondiaux se

(1) Entretien avec Jean-François Deniau, 3 novembre 2004.

(2) Rey, J., «L'heureuse conclusion du Kennedy Round», *Bulletin de la CEE*, n° 6, juin 1967, p. 5.

(3) L'*American selling price* est un prix de référence américain pour les produits chimiques nationaux et importés sur lequel les droits de douane sont calculés.

(4) PV 312 final, 31 mars 1965, et annexe 1, SEC(65) 1200, 9 avril 1965.

(5) PV spéc. 12, Commission CE, 1967, XXVI, p. 12-13.

(6) PV spéc. 13, Commission CE, 1967, XXXI, p. 36-37.

(7) PV spéc. 35, Commission CE, 1968, XIII.1, p. 8-9; PV spéc. 56, Commission CE, 1968, XXI, p. 16-17; PV spéc. 20, Commission CE, 13 novembre 1968, XI, p. 5-8.

désorganisent, puisque les États-Unis et le Canada décident de vendre leur blé en dessous du prix convenu dans l'accord international sur les céréales. Il est vrai aussi que la PAC a créé des déséquilibres que la Communauté n'a pas corrigés à temps, tels que la surproduction de produits laitiers. Les restitutions aux exportations ont pesé à la baisse sur les cours des produits agricoles. Les arrangements préférentiels sur les agrumes entre la Communauté, l'Espagne et Israël sont contestés encore par les États-Unis.

Mais de quoi peuvent se plaindre les États-Unis puisque la PAC ne les a pas empêchés, en 1970, de vendre 1,982 milliard de dollars de produits agricoles, tandis que la CEE n'en exportait que 437 millions de dollars? Selon le témoignage de Guy Vanhaeverbeke, les Américains ont répliqué: «Cet excédent serait encore plus grand si vous n'étiez pas aussi protectionnistes puisque notre agriculture est beaucoup plus compétitive» (1). Il faut attendre 1972 pour qu'un accord bilatéral CEE - États-Unis engage les deux parties dans des négociations pour régler les différends. Le GATT a donc bien été un lieu privilégié d'action de la Commission. Des engagements ont été pris pour libéraliser les échanges sans que Hallstein renonce à réclamer plus de souplesse pour faciliter la croissance des pays en développement ou à militer pour les préférences unilatérales en leur faveur. Le Kennedy Round a été un grand succès pour la Commission en raison de sa capacité de négociateur, et un succès pour la Communauté qui est apparue unie vis-à-vis des pays tiers, en dépit de lacunes graves. Dans le même esprit, la Commission Malfatti a préconisé l'organisation d'une nouvelle session de négociations commerciales mondiales après l'élargissement, projet qui a été retenu lors de la conférence au sommet convoquée par le président Pompidou, à la fin de 1972, et qui a été lancé par le GATT en 1973 sous le vocable de «Tokyo Round».

Le dossier du désarmement douanier a donc progressé. La Commission a su appliquer les mesu-

res de défense commerciales que l'attitude américaine requerrait. Son pouvoir de persuasion n'a pas été suffisant, à moins que ce ne soit le résultat d'un manque de conviction du Conseil, pour obtenir du GATT et singulièrement des États-Unis des accords mondiaux de stabilisation des cours des grands produits agricoles.

### Troisième défi: nouer des relations avec l'Europe et le monde

Le troisième défi concerne l'établissement de relations fructueuses sur le long terme avec l'ensemble des Européens (OECE, pays de l'Est, Espagne) et avec le reste du monde. La Commission doit rassurer ses partenaires en nouant des accords de différents types. La Communauté économique européenne doit pouvoir se préparer aussi à accueillir de nouveaux membres. Ces relations aboutissent à signer des accords d'association, à agir en faveur du développement, à construire l'unité d'action commerciale et enfin à élaborer une politique méditerranéenne pour le développement (2). Ainsi, toute la période de 1958 jusqu'à 1973 est caractérisée par une série de négociations presque ininterrompues de la Commission avec des dizaines de partenaires partout dans le monde.

#### Les accords d'association en vue de l'adhésion aux Communautés

La Grèce est candidate à l'association dès juin 1959. Elle demande d'abord d'accéder aux crédits de la Banque européenne d'investissement sans susciter l'enthousiasme de la Commission en raison de son énorme dette. Elle s'estime ensuite mal traitée, alors que des dispositions prévoient qu'elle pourra exporter dans la Communauté ses produits industriels sans droits de douane, sans réciprocité immédiate et bénéficier d'une aide financière et technique pour son développement,

(1) Entretien avec Guy Vanhaeverbeke, *ibidem*.

(2) Le cadre juridique des relations avec l'Afrique est constitué par le traité, les conventions de Yaoundé et les accords d'Arusha.

en vue de sa future adhésion <sup>(1)</sup>. L'Italie réclame une clause de sauvegarde générale sur les vins grecs, refusée par la Commission et par la Grèce. Cette dernière veut maintenir son commerce avec ses marchés traditionnels, hors CEE, comme plus tard le Royaume-Uni <sup>(2)</sup>. Un accord est paraphé par la Commission sans avoir l'accord du Conseil ni du comité spécial <sup>(3)</sup>. Jean Rey repousse aussi une requête de la France destinée à partager les responsabilités du suivi de l'accord entre le Conseil et la Commission. L'accord d'association avec la Grèce est signé le 9 juillet 1961 à Athènes <sup>(4)</sup>. La Commission estime avoir évité une généralisation de dispositions spéciales qui auraient été des précédents pour les accords suivants. Cet accord est politique, car il tient compte des préoccupations stratégiques du «monde libre» engagé dans la guerre froide. La Grèce, premier pays associé, obtient que l'objectif de son adhésion à terme soit expressément inscrit dans le traité.

Bien évidemment, le coup d'État des colonels grecs en 1967 perturbe les relations. Émile Noël, le secrétaire général, comme Jean Rey agissent pour faire prendre des sanctions, selon Robert Toulemon <sup>(5)</sup> et le témoignage ultérieur d'Umberto Stefani <sup>(6)</sup>. La Commission suspend les relations financières, les réunions du Conseil d'association et l'union douanière. La France aurait voulu que la Commission s'efface devant les États, parce que la diplomatie n'est pas de sa responsabilité, l'Allemagne aussi mais pour préserver ses contrats avec la Grèce. La Commission proteste encore après les arrestations de personnalités qu'elle estime hautement. Toutefois, deux commissaires, Raymond Barre et Jean-François Deniau, s'abstiennent, le premier parce que c'est au Conseil de faire cette déclaration, le second parce que le moyen n'est

pas adapté à l'objectif <sup>(7)</sup>. L'arrestation en mai 1972 de l'ancien chef de la délégation chargé du traité d'association indigné la Commission <sup>(8)</sup>.

Des négociations exploratoires sont engagées avec la Turquie, le 28 septembre 1959 <sup>(9)</sup>. La Commission propose que l'accord d'association soit moins contraignant qu'avec la Grèce <sup>(10)</sup>. Jean Rey parle d'un accord d'association fondé sur l'«assistance de la Communauté» et non pas sur une union douanière <sup>(11)</sup>. Toutefois, la Turquie le présente comme le moyen d'aller vers l'adhésion. Le préambule du projet, identique à celui du traité grec, dit que l'accord sert à appuyer «les efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie» et qu'il facilitera «ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté...», concession de la Communauté qui pèse toujours au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Une union douanière sera mise en place progressivement <sup>(12)</sup>. L'accord est signé le 12 septembre 1963, à Ankara. Camille Becker rapporte une anecdote à ce sujet: «On avait encore deux ou trois petites choses à négocier avec les Turcs. Les ambassades de nos États membres nous ont dit: "Les Turcs, ils écoutent! Et pas seulement aux portes."» Alors pour communiquer avec André Feipel du secrétariat général du Conseil à Bruxelles, Borschette et lui ont parlé en luxembourgeois <sup>(13)</sup>! L'adhésion de la Turquie n'a pas été vue d'un mauvais œil à la Commission en raison du régime laïque établi par Atatürk. Un protocole additionnel est signé le 23 novembre 1970. La Turquie demande aussi à être associée aux travaux sur la coopération politique européenne pour être considérée comme une associée sur la

<sup>(1)</sup> BAC 26/1969 263, vol. 2-3, état de la négociation avec la Grèce [juillet 1960, rapport de la direction générale des affaires extérieures, COM(60) 112].

<sup>(2)</sup> BAC 26/1969 264, vol. 2-3; BAC 26/1969 262, vol. 1, septembre 1959, première réunion de la Commission sur les problèmes posés par l'association de pays tiers à la CEE, notamment par l'éventuelle association de la Grèce.

<sup>(3)</sup> Paraphé le 30 mars 1961.

<sup>(4)</sup> BAC 26/1969 268, exposition des motifs de l'accord (S/360/61).

<sup>(5)</sup> PV spéc. 284, Commission CEE, 9 septembre 1964, VI, p. 3.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Umberto Stefani, 20 janvier 2004.

<sup>(7)</sup> PV spéc. 117, Commission CE, 15 avril 1970, XXXII, p. 25; SEC(70) 1403, 14 et 15 avril 1967.

<sup>(8)</sup> PV spéc. 205, Commission CE, 10 mai 1972, XII, p. 11.

<sup>(9)</sup> AHCE, secrétariat I/S/06648, note pour MM. les membres de la Commission, objet: association de la Turquie à la Communauté, Bruxelles, 5 octobre 1959; DG I, compte rendu des conversations exploratoires entre les délégations de la Turquie et de la Commission (28-30 septembre 1959), 3 octobre 1959.

<sup>(10)</sup> AHCE, SE, I/S/07997, note pour MM. les membres de la Commission, «association avec la Grèce et la Turquie», projet d'accord, 14 décembre 1959.

<sup>(11)</sup> AHCE, DGRE, I/S/0827/61, accord d'association avec la Turquie, 10 février 1961.

<sup>(12)</sup> BAC 11/1966, vol. 1, mandat du Conseil, 27 février 1963, S/165/63.

<sup>(13)</sup> Entretien avec Camille Becker, 4 mars 2004.

voie de l'adhésion <sup>(1)</sup>. Personne, à la Commission, ne s'est posé la question des conséquences politiques de l'union douanière avec la Turquie, affirme Robert Toulemon.

Les négociations avec Malte aboutissent à un accord d'association, le 5 décembre 1970, et avec Chypre, le 19 décembre 1972 <sup>(2)</sup>. Les nouveaux accords devront favoriser la stabilité et la prospérité dans le bassin méditerranéen grâce à des mesures financières, technologiques, environnementales et pour l'emploi <sup>(3)</sup>. Ils ne préjugent pas encore de l'adhésion. En revanche, s'il est impossible de répondre à la demande d'association de l'Espagne, en raison du régime dictatorial du général Franco, un accord commercial aboutit en juin 1970 <sup>(4)</sup>. La Commission pense avoir les moyens d'influencer secrètement le gouvernement espagnol pour empêcher l'exécution de militants basques <sup>(5)</sup>. L'absence d'accord d'adhésion ne signifie pas du tout que l'Espagne (comme le Portugal) n'a pas vocation à être associée ni à adhérer, mais les conditions ne sont pas encore réunies.

La Commission considère que les pays européens de l'OECE (devenue l'OCDE) ont vocation à rejoindre la Communauté, selon les termes du traité, en dépit de l'échec de la grande zone de libre-échange, en novembre 1958. Les pays de l'OCDE non membres de la Communauté ont formé, cependant, une petite zone de libre-échange entre eux, l'AELE (Association européenne de libre-échange), et souhaitent se rapprocher de la Communauté. L'Autriche, la Suisse, la Suède, le Portugal, l'Islande, la Finlande, isolés depuis la demande d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège aux Communautés,

demandent à leur tour leur association, voire leur adhésion <sup>(6)</sup>. «Quand je me retrouve comme membre de la Commission plus tard», explique Jean-François Deniau, «et que je suis chargé de négocier avec l'Angleterre, mais aussi les autres pays, puisque l'EFTA disparaît, les pays nordiques et les neutres, je propose un plan d'association avec les pays neutres. Ce qui leur sauve la vie parce qu'à partir du moment où l'Angleterre, le Danemark, etc., sont entrés, 80 % de leur commerce se fait aussi avec la Communauté» <sup>(7)</sup>. Mais certains exigent le strict respect de leur neutralité ou insistent sur leur liberté en matière de tarif extérieur. Le 22 juillet 1972, des accords de libre-échange sont signés avec l'Autriche, la Suisse, la Suède, l'Islande, après que le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège ont signé un traité d'adhésion aux Communautés <sup>(8)</sup>. La Norvège refusera par référendum l'adhésion, et un traité d'association sera signé avec la Finlande en octobre 1972 et avec la Norvège en 1973.

L'association de l'Autriche pose deux questions sensibles: le maintien des courants commerciaux avec les pays à commerce d'État et la réactivité de l'URSS à ce qu'elle considère comme un *Anschluss*. Mais les réactions soviétiques, d'après Camille Becker, un fonctionnaire chargé des négociations, ont été modérées. Il raconte que, faisant une conférence à Graz, il voit des affiches blanches avec de gros caractères rouges sur lesquelles était écrit «La CEE sans l'Autriche», titre de sa conférence, mais sans point d'interrogation, comme annoncé. «Et si demain l'Autriche demandait l'adhésion et que Bruxelles acceptait, que feront les Soviétiques?», lui demande un auditeur. Il répond: «Ich glaube nicht, das sich die Panzer in Bewegung setzen werden» <sup>(9)</sup>. Le lendemain, un journal titrait en grand: «Les chars ne vont pas se mettre en marche» <sup>(10)</sup>. Mais Jean Flory est d'un avis différent: «Dès qu'on a commencé à parler

(1) AHCE, secrétariat général, Émile Noël, note à l'attention de Helmut Sigrüst, direction générale des relations extérieures, objet: association de la Turquie aux travaux des Dix sur la coopération politique, 28 juin 1972.

(2) PV spéc. 172, Commission CE, 15 juillet 1971, XXIV, p. 18; SEC(71) 2614, 12, 14 et 15 juillet 1972.

(3) PV spéc. 199, Commission CE, 8 mars 1972, XIX, p. 6-9; SEC(72) 799-945, 8 mars 1972.

(4) PV spéc. 179, Commission CEE, 28 février 1962, VI, p. 6; S/961/62-S/01109/62, 28 février 1962.

(5) PV spéc. 144, Commission CE, 1970, XVI, p. 11; PV spéc. 144, Commission CE, 25 et 27 novembre 1970, XX, 15, p. 24.

(6) *Bulletin de la CEE*, n° 3, 1963, p. 29; secrétariat général de la Commission, «Accords avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion», *Bulletin des CE*, n° 9, 1972.

(7) Entretien avec Jean-François Deniau, 3 novembre 2004.

(8) Secrétariat général de la Commission, op. cit.

(9) «Je ne crois pas que les chars vont se mettre en marche.»

(10) Entretien avec Camille Becker, ibidem.



### La délégation des Communautés européennes à Londres et l'état d'esprit du Premier ministre britannique au moment de la première candidature du Royaume-Uni

a) Georges Berthoin, l'une des personnalités centrales du bureau de Londres, raconte cette anecdote:

«Alors, je suis un jour à la campagne — parce que tout se passe dans les week-ends, en Angleterre, dans les grandes maisons — et je suis assis à côté d'une jeune fille charmante, 19, 20 ans. Je ne savais pas très bien de quoi parler avec elle. Et alors je lui dis: "Quand vous dansez, est-ce que vous préférez que l'homme parle ou ne parle pas? C'est important." Et elle me dit: "Écoutez, c'est amusant comme question car vous savez avec qui je dansais hier soir? Avec le Premier ministre, avec M. Macmillan." Je lui demande: "Alors, il parle ou il ne parle pas?" Elle me dit: "J'étais terriblement intimidée."

[Je ne sais pas si vous savez, mais les jeunes filles de la haute société anglaise n'ont quelquefois pas fait des études très poussées. Mais elles ont un truc qu'elles apprennent: on regarde le *Daily Telegraph*, on regarde les gros titres de la première page. On lit un peu l'article que l'on comprend plus ou moins et, si par hasard on rencontre un monsieur important, on lui pose une question et, avec ça, le monsieur parle pendant deux heures et on est tranquille. Et alors, elle avait vu qu'on allait entrer dans le marché commun, etc.]

Et elle lui dit: "Oh! Prime Minister. Are we going to join the Common market? It's awful!" Il la serre dans ses bras et il dit: "Don't worry my dear, we

shall embrace them destructively!"<sup>(2)</sup>. Alors, elle me dit: "Vous ne trouvez pas que c'est amusant?"

Le lendemain, j'ai fait une lettre personnelle à Hallstein et à Jean Monnet<sup>(3)</sup>.

b) La lettre de Georges Berthoin envoyée à Jean Monnet, le 17 juin 1960

ARK C 30121374  
17 Juin 1960

Cher Monsieur,

Les suggestions PROFUND paraissent se développer et les Six, en difficulté pour en esquiver les conséquences qui présentent beaucoup de danger. A ce sujet M; van Kleffens vient d'envoyer à la Haute Autorité et à Monsieur Hirsch un télex dont voici une copie.

Par ailleurs, on m'a rapporté hier soir, d'une source dont je suis sûr, cette phrase - (ou boutade) - du premier Ministre Mac Millan, prononcée ces jours derniers en privé, à propos des Six et des projets d'intégration de la Grande-Bretagne dans la Communauté: "We must embrace them, destructively."

Ceci représente parfaitement bien l'état d'esprit des milieux officiels tel que nous le constatons ici.

Bien fidèlement votre  
Georges Berthoin

P.S. Est-ce que Marianne a déjà fixé la date de son voyage en Angleterre? Ann et moi serions très heureux de la voir.

FONDATION JEAN MONNET  
POUR L'EUROPE  
Ferme de Dangry,  
CH. 1015 LAUSANNE

d'un rapprochement de l'Autriche avec le marché commun, les Russes ont dit: "Attention, casus belli, c'est l'*Anschluss*, vous rapprochez de nouveau l'Autriche et l'Allemagne." Et ça a tout bloqué pendant dix ans<sup>(4)</sup>. Les accords avec les pays de l'AELE prévoyaient une démobilitation tarifaire pour les produits industriels. Les accords ne comportaient pas d'harmonisation agricole, «quitte à chercher quelques arrangements parti-

culiers pour des produits spécifiques, "à la tête du client" pour ainsi dire», explique Wellenstein<sup>(4)</sup>. En effet, seuls les accords avec le Portugal (conserves de poissons, tomates, vin) et avec l'Islande (produits de la pêche) ainsi que des arrangements mineurs avec l'Autriche et la Suisse

(1) Entretien avec Jean Flory, *ibidem*.

(2) «— Oh, Monsieur le Premier ministre! Est-ce que nous allons vraiment entrer dans le marché commun? C'est abominable! — Ne vous inquiétez pas, mon petit. Nous serons sur leur dos au point de les détruire.»

(3) Entretien avec Georges Berthoin, *ibidem*.

(4) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 25 août 2005, p. 3.

portent partiellement sur l'agriculture <sup>(1)</sup>. Le Portugal, dont l'association est impossible pour les mêmes raisons que pour l'Espagne, obtient un accord de libre-échange en tant que membre de l'AELE le 27 septembre 1972.

### Commerce international et développement

L'ouverture au monde suppose que la Commission réponde au «mal-développement». Aussi la Commission attache-t-elle du prix à sa position de membre du Comité d'aide au développement (CAD) ou *Development Assistance Committee* (DAC), en anglais, un groupe chargé de coordonner l'aide financière aux pays en développement, au sein de l'OCDE. Les Six étudient préalablement ensemble les dossiers qui présentent un «intérêt particulier pour le marché commun», Français et Belges exigeant aussi de disposer d'une certaine liberté d'action <sup>(2)</sup>. Elle est favorable, par principe, aux accords de stabilisation du prix des matières premières. La Commission est observateur aux travaux du Conseil international du café et à la conférence internationale sur le sucre où elle intervient en s'appuyant sur des positions préparées par le comité interne de la politique commerciale. Un article de l'accord lui donne même la possibilité de devenir membre de l'accord. La Commission tente aussi de maintenir la cohésion des États membres à la conférence des Nations unies sur le cacao en 1972.

Elle ne réussit pas à être l'unique représentante de la Communauté à la Cnuced, ni à résorber les divergences des politiques de développement

des pays membres. Lors de la Cnuced de New Delhi en 1964, les pays en développement ont demandé l'application de «préférences généralisées» en faveur de leurs exportations vers les pays industrialisés. Décidée à mieux rémunérer la production des pays en développement, la Communauté accorde des préférences tarifaires en faveur de certains produits agricoles transformés et pour tous les produits industriels des pays en développement <sup>(3)</sup>. Mais ces projets d'accords mondiaux par produits ne sont pas acceptés. Déçue après la Cnuced de Santiago (Chili), en avril 1972, la Commission déclare que «la Communauté et ses États membres n'ont pas donné l'image d'un groupement de pays capables de faire valoir une politique cohérente à l'égard des PVD» <sup>(4)</sup>.

### Accords commerciaux avec l'Est: le passage délicat au communautaire

La relation avec les pays à commerce d'État dépend de la volonté politique des partenaires. Elle n'est pas soumise aux règles du GATT auquel la plupart de ces pays n'appartiennent pas. La Pologne et la Hongrie y adhéreront cependant en 1967 sous protocole spécial avec les encouragements de la Commission <sup>(5)</sup>. Seuls sont négociés les contingents de marchandises échangées et la durée de l'accord. La relation est bilatérale. La Commission va chercher à communautariser les accords bilatéraux en y faisant inscrire, après une décision du Conseil de juillet 1960, la «clause CEE» qui permet de les renégocier pour y intégrer les dispositions de la politique commerciale commune <sup>(6)</sup>. Normalement, la mise en vigueur des règlements agricoles communautaires (14 janvier 1962) implique la

(1) *Bulletin des CE*, n° 9, 1972, p. 14, et compléments d'information fournis par Edmund P. Wellenstein, lettre à l'auteur, 7 septembre 2005, p. 4.

(2) L'OCDE a été instituée lors de la conférence de Paris des 13 et 14 janvier 1960; elle est composée des pays suivants: Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas et Commission CEE. En son sein est créé le Comité d'aide au développement (CAD) ou DAC en anglais. AHCE, DGRE, rapport 453, De Baerdemaeker, «Action commune dans le cadre des organisations internationales, fin de la période de transition», 15 décembre 1969. PV spéc. 94, Commission CEE, 23 février 1960, XXII.3, p. 8-10.

(3) Décision du Conseil du 22 juin 1971.

(4) PV spéc. 206, Commission CE, 1972, I, p. 3-4.

(5) Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 7 septembre 2005, p. 5.

(6) S/03412 final, clause à insérer dans les accords bilatéraux futurs des États membres de la CEE (proposition de la Commission au Conseil), 7 juillet 1960. «Lorsque les obligations découlant du traité CEE et relatives à l'instauration progressive d'une politique commerciale commune le rendront nécessaire, des négociations seront ouvertes dans les plus brefs délais possibles afin d'apporter au présent accord toutes les modifications utiles.»

suppression des restrictions quantitatives à l'importation pour les produits couverts par des organisations de marché, ce qui semble impossible à appliquer pour le commerce avec l'Est où les prix agricoles à l'exportation ne répondent pas aux lois du marché; ensuite, il est impossible d'obtenir d'eux des compensations en faveur de la Communauté. La Commission souhaite donc, au moins, un minimum de coordination des politiques commerciales des États avec l'Est, ce que le Conseil repousse <sup>(1)</sup>. Au final, la Commission propose de renoncer au système des contingents agricoles avec l'Est et de le remplacer par un système de montants évaluatifs plus souple, dont le dépassement entraînera l'arrêt des importations <sup>(2)</sup>.

Paradoxalement d'ailleurs, en dépit de sa non-reconnaissance des Communautés, l'URSS leur demande des concessions tarifaires. Mais elle passe par certains États membres qui se verraient bien assurer le contact avec elle pour le compte de la Communauté. Jean Rey refuse de se laisser dessaisir par le Conseil de son droit à négocier les tarifs à son heure <sup>(3)</sup>. Le Conseil accepte néanmoins, sur proposition de la Commission, de favoriser l'importation de certains produits russes (vodka, caviar, conserves de crabe). La Commission propose alors, la période définitive de la Communauté approchant, que les États limitent la durée des accords commerciaux bilatéraux, souvent très longs, qu'ils uniformisent les listes contingentaires et adoptent un régime d'importation et de contrôle identique <sup>(4)</sup>. De plus, du fait du passage à la période définitive des Communautés, la Commission informe tous les pays à commerce d'État qu'elle est seule à avoir compétence pour négocier les accords commerciaux, posant ainsi un

acte politique important vis-à-vis de l'Est. Il faut attendre le 5 novembre 1968 pour qu'un diplomate soviétique, Bouzykine, premier secrétaire de l'ambassade de l'URSS à Bruxelles, effectue une visite officielle à la Commission qui ne vaut pas reconnaissance <sup>(5)</sup>.

L'invasion de la Tchécoslovaquie par les forces du Pacte de Varsovie, en août 1968, conduit la Commission à restreindre ses contacts dans les pays de l'Est ayant participé à l'invasion, tout en maintenant des rapports officieux avec certains d'entre eux <sup>(6)</sup>. Pourtant, si attentive à regretter le bilatéralisme français, la Commission accepte un accord commercial germano-polonais, dépourvu de la clause CEE, pour des raisons politiques. Elle demande, en revanche, des explications après la signature d'un accord à long terme franco-soviétique, le 26 mai 1969, les consultations préalables entre les Six n'ayant pas été respectées <sup>(7)</sup>, et d'un accord de coopération économique franco-polonais d'une durée de dix ans, signé en 1972. La Commission fait tout pour établir une solide coopération économique avec l'Est «sur une base d'égalité et de non-discrimination». Elle cherche à provoquer sa reconnaissance par l'URSS comme seule interlocuteur des pays membres <sup>(8)</sup>. Le régime mis en œuvre en 1968 «pour soumettre ces relations néanmoins aux règles de la politique commerciale commune était une réussite pour la Commission dans un dossier politiquement très délicat», estime Edmund Wellenstein <sup>(9)</sup>, faisant allusion aux tentatives couronnées de succès en fin de compte d'harmoniser au moins les listes contingentaires des États membres. En 1973, la politique commerciale commune sera de pleine application aux pays à commerce d'État, et la Commission aura pris le contrôle des anciens accords commerciaux bilatéraux passés entre les États membres et les pays de l'Est.

<sup>(1)</sup> *Importations de produits agricoles en provenance des pays de l'Est*, COM(62) 101 final addendum, 26 juin 1962.

<sup>(2)</sup> *Proposition de la Commission au Conseil sur le régime d'importation des produits agricoles soumis à Règlement en provenance des pays à commerce d'État*, COM(63) 7, 9 janvier 1963.

<sup>(3)</sup> PV spéc. 212, Commission CEE, 1963, II.2, p. 5; PV spéc. 214, Commission CEE, 1963, XV.3, p. 15.

<sup>(4)</sup> Colonna di Paliano, G., «Les relations commerciales entre l'Est et l'Ouest», *Bulletin de la CEE*, novembre 1965, p. 11.

<sup>(5)</sup> *Première visite officielle d'un diplomate soviétique aux services de la Commission, note diffusée pour information sur instruction de M. Deniau*, SEC(68) 3799, 5 novembre 1968.

<sup>(6)</sup> PV spéc. 47, Commission CE, 11 septembre 1968, VI.D, p. 7-9.

<sup>(7)</sup> PV spéc. 80, Commission CE, 1969, XVI, XIX, p. 11-14.

<sup>(8)</sup> PV spéc. 202, Commission CE, 1972, XIX.A.

<sup>(9)</sup> Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 10 août 2005.

La Commission soutient particulièrement l'un des pays communistes en rupture avec l'URSS, la Yougoslavie avec laquelle s'ouvrent des négociations commerciales <sup>(1)</sup>. Ce projet d'accord a un impact politique car «il donnerait à la Yougoslavie une certaine satisfaction sur le plan politique et psychologique», explique la Commission en 1967 <sup>(2)</sup>. Le Conseil accepte de signer, le 19 mars 1970, pour trois ans, un accord qui prévoit l'aménagement du système des prélèvements sur le *baby-beef* (40 % des exportations yougoslaves vers la Communauté) et des garanties de prix pour les importations de vin. Les visites se succèdent à Belgrade, Deniau en 1970, le président de la Commission, Malfatti, en juin 1971, auxquels le maréchal Tito demande de compter la Yougoslavie parmi les pays de l'AELE non candidats plutôt que de la classer parmi les pays de l'Est <sup>(3)</sup>.

Les relations avec la Roumanie ne sont pas exclusivement d'ordre commercial non plus, puisque la Commission écrit à propos d'un accord commercial bilatéral négocié entre la République fédérale d'Allemagne et la Roumanie en 1963: «Le gouvernement fédéral doit voir dans la conclusion de tels accords avec les États du bloc de l'Est, en l'absence de relations diplomatiques proprement dites, l'occasion de débattre de problèmes autres que les relations économiques proprement dites» <sup>(4)</sup>. «Envers la Commission, la Roumanie est très active et son ambassadeur (seul parmi les pays de l'Est) fréquentait ses bureaux. Dans les années 70, la Commission propose de faire bénéficier la Roumanie, pour certains produits, des préférences généralisées vu son faible niveau de développement», ajoute Wellenstein <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> PV spéc. 201, Commission CEE, 10 octobre 1962, VII.1, p. 6.

<sup>(2)</sup> *Communication de la Commission au Conseil concernant les rapports de la Communauté avec la Yougoslavie*, G (67) 43, 31 janvier 1967.

<sup>(3)</sup> AHUE, EN 1518, Émile Noël à Renato Ruggiero, note sur le voyage de Franco Maria Malfatti en Yougoslavie, 21 juin 1971. Ou encore, AHUE, EN 204, note d'Émile Noël à Renato Ruggiero, 10 novembre 1970.

<sup>(4)</sup> AHCE, Commission, secrétariat exécutif, I/G/796/63, 10 décembre 1963, télégramme du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne en rapport avec la conclusion d'un accord commercial entre l'Allemagne et la Roumanie, Harkort, président, et DG I de la Commission CEE, «Proposition de la Commission relative à la conclusion d'un accord commercial d'une durée de quatre ans entre la République fédérale d'Allemagne et la Roumanie».

<sup>(5)</sup> Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 7 septembre 2005, p. 6.

## Des accords de consultation mutuelle avec l'Amérique du Sud et l'Asie

Les relations sont difficiles depuis 1958 avec l'Amérique latine, parce que le marché commun suscite dès sa création la susceptibilité et l'anxiété du continent sud-américain qui souhaite, en 1959, une assistance technique en vue de créer un marché commun latino-américain, en raison de l'expérience acquise en Europe <sup>(6)</sup>. L'Amérique latine redoute la fuite des capitaux vers le marché commun et dénonce vivement les préférences accordées aux pays et territoires d'outre-mer liés aux Six par la convention de Yaoundé et un tarif extérieur communautaire trop élevé. L'insécurité des Latino-américains risque de compliquer le jeu de la Communauté au GATT.

La Commission veut donc dialoguer, mais le projet d'accords de consultation est mal accueilli. Hallstein envoie Berthoin en mission dans les capitales latino-américaines en 1961 <sup>(7)</sup>. La Commission propose de se lier avec l'Organisation des États américains (OEA) et le programme américain «Alliance pour le progrès» et de former des stagiaires latino-américains. La Communauté défend les accords internationaux sur les produits tropicaux. La Commission recommande au Conseil un accès plus libéral au marché européen des produits finis ou semi-élaborés des pays d'Amérique latine. Une suite heureuse et politiquement importante est donnée à cette proposition lorsque la Communauté soutient le concept des «préférences généralisées» (SPG), sans réciprocité, en faveur des pays en développement et en décide une application substantielle. Jean Rey demande aussi aux États membres «de ne pas prendre contact avec des pays latino-américains en ordre dispersé, d'être informés avec précision et de faire l'économie des compétitions nationales» <sup>(8)</sup>. Il

<sup>(6)</sup> PV 69, Commission CEE, 22-25 juillet 1959, VI, p. 8; PV 271, Commission CEE, 24 et 29 avril 1964, VIII, p. 17, projet d'intégration régionale Colombie/Venezuela.

<sup>(7)</sup> Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Honduras, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, d'après l'entretien avec Georges Berthoin, *ibidem*.

<sup>(8)</sup> *Note sur les éléments d'un programme communautaire d'action vis-à-vis de l'Amérique latine (communication de M. Rey)*, COM(62) 35, 24 février 1962.

plaide avec conviction pour l'instauration d'une charte unique de collaboration économique entre l'Europe et l'Amérique latine.

La confiance instaurée, la Commission enregistre un afflux de demandes de négociations d'accords commerciaux, en 1969. Un mécanisme de dialogue avec la Communauté est institué, à la demande de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), en décembre 1971 <sup>(1)</sup>. Un accord commercial non préférentiel est signé entre la Communauté et l'Argentine, le 8 novembre 1971, d'une durée de trois ans, portant sur l'exportation régulière de viande. Le Brésil demande une association mais, comme d'autres pays latino-américains, recherche un mécanisme de concertation avec la Communauté pour limiter les effets du tarif commun européen et des préférences accordées aux États africains.

L'Asie est véritablement un nouveau monde à l'époque. Le Japon faisant partie des pays à bas salaires, la Communauté fait insérer dans les accords commerciaux des États membres avec le Japon une clause de sauvegarde ad hoc qui provoque des frictions permanentes. Quelles sont les justifications d'un accord avec le Japon? «Politiquement», écrit la Commission au Conseil en 1963, «il apparaît maintenant plus clairement qu'il y a intérêt à resserrer les liens avec le Japon qui non seulement est l'une des principales puissances du continent asiatique, mais encore se trouve à une frontière relativement exposée du monde libre» <sup>(2)</sup>. La Commission, ayant enfin obtenu l'autorisation du Conseil, ouvre des négociations en vue de conclure un accord commercial communautaire en 1969 <sup>(3)</sup>. Mais il y aura seulement des accords bilatéraux entre le Japon et les pays européens et un accord CEE-Japon portant sur l'autolimitation des textiles de coton (3 novembre 1970) <sup>(4)</sup>. Le Japon n'accepte pas de clause de

sauvegarde spéciale pour ses échanges avec la Communauté en échange de la fin du régime d'exception qu'il avait au GATT <sup>(5)</sup>.

Georges Berthoin affirme avoir pris contact en 1971, à Londres, avec le chargé d'affaires chinois: «J'ai demandé une autorisation à la Commission. C'est la seule fois. Parce que c'était tout de même un peu délicat. Dahrendorf était commissaire aux affaires extérieures et il m'a envoyé un texte en disant: "Vous prenez ces contacts à vos risques et périls personnels." J'ai gardé le papier, il est très bien. Donc j'ai eu avec le chargé d'affaires chinois à Londres une conversation qui a duré 5 heures et demie. Il a fait sortir l'interprète qui devait le conseiller, enfin l'espionner» <sup>(6)</sup>. Berthoin estime être au point de départ de la reconnaissance ultérieure des Communautés par le gouvernement de la Chine populaire en 1975.

L'intervention répétée de la Commission pour uniformiser les accords commerciaux bilatéraux des États membres avec l'Est ou le Japon n'est pas du goût des États. Évitant de les contrer de front, la Commission leur promet d'instruire en deux jours leurs demandes de dérogation au titre de l'article 115, en cas de besoin. La décision du Conseil du 16 décembre 1969, reconnaissant à la Commission une compétence exclusive et non partagée avec les États pour la négociation des relations commerciales, facilite l'uniformisation des accords commerciaux bilatéraux <sup>(7)</sup>.

### Une politique méditerranéenne de bon voisinage

La Commission cherche à construire une politique méditerranéenne cohérente dans la mesure où la Méditerranée est historiquement, politiquement et économiquement un espace de coopération et de paix indispensable à l'Europe, que les

<sup>(1)</sup> La CEPAL est l'un des organismes régionaux de l'ONU.

<sup>(2)</sup> *Relations commerciales des États membres avec le Japon (Proposition de la Commission au Conseil)*, COM(63) 245, 26 juin 1963.

<sup>(3)</sup> «II, le Japon et la Communauté», *Bulletin des CE*, n° 12, 1969, p. 17-21.

<sup>(4)</sup> *Bulletin des CE*, n° 1, 1972, p. 43.

<sup>(5)</sup> Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 25 août 2005, p. 5.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Georges Berthoin, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> Deniau, J.-Fr., «Une nouvelle étape dans la réalisation de la politique commerciale commune», *Bulletin des CE*, n° 2, 1970, p. 5-7.

## Évolution des échanges extérieurs de la CEE entre 1958 et 1970

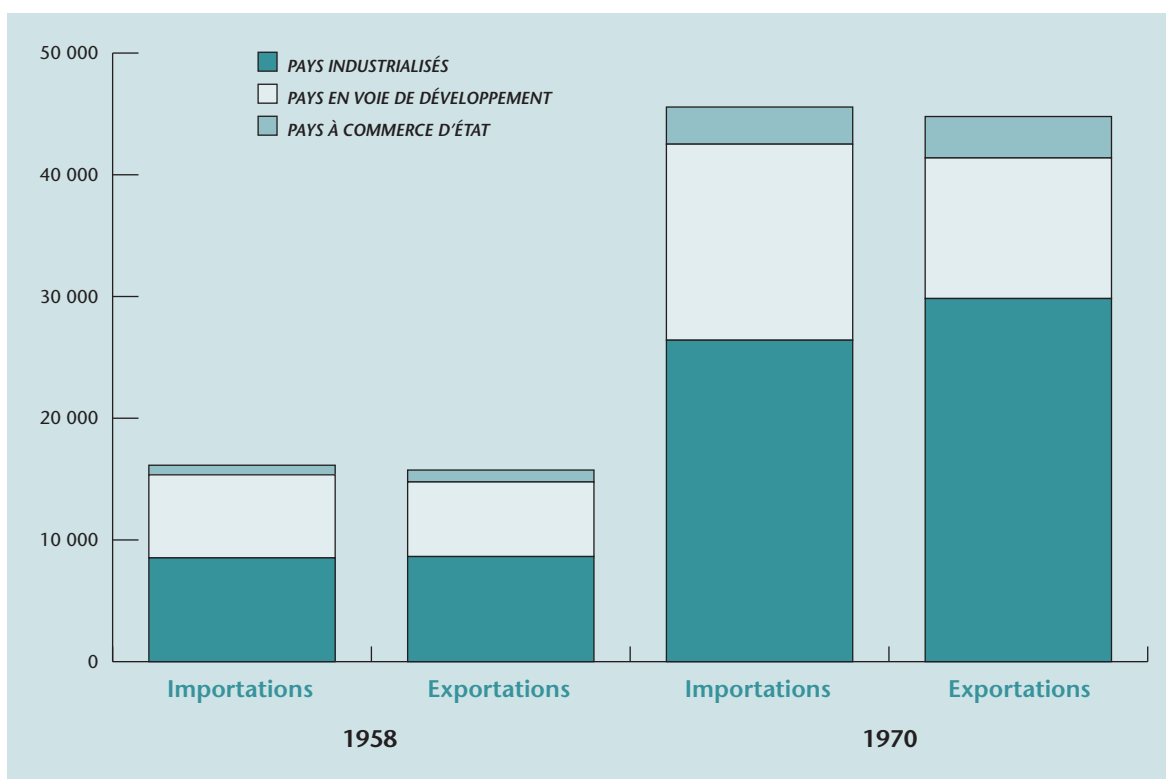
### 1. Évolution des importations de la CEE

	1958		1970	
	En %	En millions de dollars	En %	En millions de dollars
<b>PAYS INDUSTRIALISÉS</b>	<b>53</b>	<b>8 526</b>	<b>58</b>	<b>26 411</b>
AELE	22	3 608	23	10 715
Autres pays d'Europe	5	834	6	2 887
Amérique du Nord	20	3 238	23	10 298
Autres pays industrialisés	5	845	6	2 511
<b>PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</b>	<b>42</b>	<b>6 824</b>	<b>35</b>	<b>16 105</b>
Associés d'outre-mer	10	1 546	8	3 517
Afrique centrale	6	1 048	8	3 510
Amérique latine	10	1 647	8	3 591
Asie occidentale	11	1 803	9	3 899
Autres pays d'Asie	5	779	3	1 588
<b>PAYS À COMMERCE D'ÉTAT</b>	<b>5</b>	<b>789</b>	<b>7</b>	<b>3 050</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>16 156</b>	<b>100</b>	<b>45 621</b>

### 2. Évolution des exportations de la CEE

	1958		1970	
	En %	En millions de dollars	En %	En millions de dollars
<b>PAYS INDUSTRIALISÉS</b>	<b>54</b>	<b>8 638</b>	<b>66</b>	<b>29 836</b>
AELE	31	4 970	33	14 884
Autres pays d'Europe	7	1 143	11	4 954
Amérique du Nord	12	1 901	16	7 362
Autres pays industrialisés	4	623	6	2 636
<b>PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</b>	<b>39</b>	<b>6 125</b>	<b>26</b>	<b>11 546</b>
Associés d'outre-mer	12	1 860	7	3 253
Afrique centrale	6	941	3,5	1 597
Amérique latine	10	1 604	6,5	2 945
Asie occidentale	4	693	4	1 831
Autres pays d'Asie	6	1 027	4	1 921
<b>PAYS À COMMERCE D'ÉTAT</b>	<b>6</b>	<b>980</b>	<b>8</b>	<b>3 405</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>15 911</b>	<b>100</b>	<b>45 198</b>

Source: Bulletin des CE, n° 6, 1972, p. 45.



pays méditerranéens aient ou non vocation à entrer dans la Communauté.

La Commission évoque la possibilité d'un accord d'association avec Israël en mai 1960 et appuie son accession au GATT <sup>(1)</sup>. Elle s'oppose à toute mesure de boycottage contre Israël quand cet État demande l'ouverture de négociations commerciales préférentielles <sup>(2)</sup>. Un premier accord commercial est signé le 4 juin 1964, puis un deuxième, le 29 juin 1970. Ces accords facilitent les exportations d'agrumes israéliens vers la Communauté, mais le président Lyndon B. Johnson «monte en ligne». Deniau reçoit l'ambassadeur américain qui lui dit: «L'Amérique est le principal producteur d'agrumes du monde,

et il faut que vous nous donniez la même chose» <sup>(3)</sup>. Avec l'Égypte, la Commission tient compte de son comportement envers Israël et de l'attitude de la République fédérale d'Allemagne qui a rompu ses relations avec elle au nom de la doctrine Hallstein <sup>(4)</sup>. Un accord préférentiel est signé avec l'Égypte, le 18 décembre 1972. Au Maghreb, la fin de la guerre d'Algérie débloque la situation. La Tunisie et le Maroc veulent une association. Un accord d'association, en fait de libre-échange, est signé le 28 mars 1969 avec la Tunisie et le 31 mars 1969 avec le Maroc. Malgré l'indépendance, l'Algérie continue de bénéficier de l'aide du FED au titre des engagements pris par la France avant juillet 1962 <sup>(5)</sup>. Mais avant de négocier un accord, la Commission souhaite

(1) PV spéc. 184, Commission CEE, 4 avril 1962, XXXIV, p. 13; C/138/62, 3-4 avril 1962.

(2) PV spéc. 262, Commission CEE, 19 février 1964, VII, p. 8; G/59/64; SE, I/S/04037/61, note pour MM. les membres de la Commission, «Aide-mémoire du Gouvernement d'Israël relatif à la demande de ce pays d'entrer en négociations avec la Communauté sur les problèmes de relations avec celle-ci», 18 juillet 1961.

(3) Entretien avec Jean-François Deniau, 3 novembre 2004.

(4) Doctrine Hallstein: la République fédérale d'Allemagne rompt ses relations diplomatiques avec tout État qui reconnaît la République démocratique allemande, PV spéc. 76, Commission CE, 30 avril 1969, XXXV, p. 23; PV spéc. 146, Commission CE, 9-10 décembre 1970, XVIII, p. 7; PV spéc. 146, Commission CE, 9-10 décembre 1970, XXII, p. 9-10; SEC(70) 4413.

(5) PV spéc. 236, Commission CEE, 17 juillet 1963, XIII, p. 13.

qu'un accord-cadre définitif soit signé préalablement entre la France et l'Algérie. Les services de la Commission appellent donc à la prudence <sup>(1)</sup>. Il n'y aura pas d'accord de coopération avec l'Algérie avant le 26 avril 1976. Une politique méditerranéenne globale sera définie seulement en 1978.

La Commission du marché commun (devenue Commission des Communautés en 1967) a donc mené des négociations d'association avec les pays européens candidats ou non à l'adhésion; elle a aussi négocié des accords commerciaux avec les pays méditerranéens. Elle a enfin entrepris un travail de mise en confiance des pays d'Amérique latine et du Japon. Les accords d'association et de commerce donnent à la Communauté européenne, écrit Jean-François Deniau, «une dimension européenne supplémentaire à nos dimensions nationales, nécessaire pour nous, utile pour le reste du monde» <sup>(2)</sup>. Edmund Wellenstein, dans son témoignage, rappelle très justement que derrière le terme d'association se cachent plusieurs objectifs de la part des pays tiers. Il y a «ceux qui veulent développer les relations commerciales au sein du GATT (USA, Canada, Japon, plus tard quelques pays de l'Est), ceux qui veulent un accord commercial non préférentiel (e.a., Yougoslavie, Iran). Ceux qui sont associés en vertu de la partie IV du traité de Rome, plus tard convention de Yaoundé. Ceux qui ont vocation à l'association (Afrique du Nord), en vertu de leurs relations privilégiées avec un pays membre antérieurement, ceux qui cherchent un accord préférentiel (Espagne, Israël). Et les pays européens qui aspirent à l'adhésion, parfois moyennant d'abord une

association» <sup>(3)</sup>. La Commission tient compte des spécificités de chaque demande, mais rappelle aussi que «le traité est un ensemble organique» et que les finalités du marché commun ont «non seulement un caractère économique, mais également un caractère politique» <sup>(4)</sup>.

### Quatrième défi: la Commission dans les organisations internationales

Au moment où entre en vigueur le traité de fusion des deux Commissions CEE et Euratom et de la Haute Autorité de la CECA, le 6 juillet 1967, la participation des Communautés aux organisations internationales est la suivante <sup>(5)</sup>:

Le traité CEE n'apporte pas de précisions sur les relations de la Communauté avec certaines organisations internationales ou enceintes de négociation. Il est dit dans l'article 229 que la Commission assure les liaisons avec le GATT et l'ONU. Par ailleurs, le traité parle de liens utiles, assurés par la Commission, avec le Conseil de l'Europe et l'OECE (articles 230-231). Mais la Commission va chercher à représenter la Communauté auprès des organisations internationales et dans toutes les négociations internationales de caractère économique, comme l'explique son secrétaire exécutif Émile Noël, dès 1958 <sup>(6)</sup>.

Comment faire taire ceux qui lui dénie le droit de représentation unique des États membres dans les instances internationales? La Commission va, d'une part, chercher dans chaque négociation internationale la formule la plus communautaire possible et, d'autre part, accepter une représentation de la Communauté par un membre de la Commission et un représentant de l'État qui pré-

<sup>(1)</sup> AHCE, secrétariat, VIII/G/85/63, note pour MM. les membres de la Commission, objet: document de travail sur les relations de la Communauté avec l'Algérie, 29 janvier 1963; VIII/A/1, ML document de travail «Relations entre la Communauté économique européenne et l'Algérie», 22 janvier 1963; AHCE, I/G/355/64 final, «Rapport intérimaire de la Commission au sujet des conversations exploratoires échangées avec l'Algérie», 9 septembre 1964.

<sup>(2)</sup> «Accords avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion», *Bulletin des CE*, n° 9, 1972, p. 22.

<sup>(3)</sup> Lettre d'Edmund P. Wellenstein à l'auteur, 10 août 2005, p. 2; voir aussi du même auteur, *25 années de relations extérieures de la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, n° 4, 1979, p. 16.

<sup>(4)</sup> Dahrendorf, R., «Discours», 25 janvier 1971, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Bonn), publié dans *Europe document*, 12 mars 1971.

<sup>(5)</sup> AHCE, BAC 3/1978 503, note pour Jean Rey, 26 juin 1967.

<sup>(6)</sup> FJME, ARM 19/2/1, Émile Noël, note sur les problèmes européens actuels, 26 juillet 1958, 6 p.



side le Conseil, dans le cas d'une compétence mixte <sup>(1)</sup>. Dans le cas de compétence exclusive, «il n'est plus possible que les États membres, individuellement ou collectivement, et quelle que soit l'étendue d'une éventuelle coordination préalable, élaborent ou expriment le point de vue de la Communauté», explique une note <sup>(2)</sup>. Mais la Commission doit sans cesse rappeler qu'elle est chargée par les traités de préparer les dossiers commerciaux et de les négocier, assistée par un comité spécial créé par le traité, désigné par le Conseil <sup>(3)</sup>. Deniau rappelle cette difficulté quand il a été chargé de négocier l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés: «Quand il a été question que je sois nommé chef de la délégation pour les négociations, en tant que représentant de la Commission, Boegner <sup>(4)</sup>, au nom du Quai d'Orsay, a fait des démarches spéciales pour dire à la Commission: "Ne faites pas ça! La France s'y oppose"» <sup>(5)</sup>.

La Commission ne réussit pas toujours, au moins au début de son histoire, à assurer sa présence dans les enceintes auxquelles elle juge indispensable de participer. Ainsi n'est-elle pas invitée à une réunion de la Commission économique pour l'Afrique (ONU), en décembre 1958, et Jean Rey met en cause «l'attitude des États européens membres de la Commission économique pour l'Afrique», visant à mots couverts la France et la Belgique <sup>(6)</sup>. En revanche, elle est présente à la CEPAL, mais doit accepter une représentation commune avec un haut fonctionnaire du pays présidant le Conseil <sup>(7)</sup>. La Commission renonce à demander le statut d'observateur à la Commission économique des Nations unies pour l'Europe de Genève, car le Comecon (Conseil d'assistance économique mutuelle), piloté par l'URSS et regroupant les pays de l'Est, pourrait réclamer un statut identique <sup>(8)</sup>, et donc affaiblir le

front du monde libre. En 1959, la Commission veut représenter la Communauté économique européenne auprès de la FAO (Food and Agriculture Organization ou Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), avec l'appui des États-Unis, ce que certaines délégations des Six contestent, préférant qu'elle assure une simple liaison <sup>(9)</sup>. Un accord de travail entre la Commission et la FAO sera conclu en 1962. Un accord de liaison est signé entre le BIT et la Commission, et un accord de consultation mutuelle et de coopération avec l'OIT, en juillet 1958, comme il en avait été signé un avec la Haute Autorité de la CECA <sup>(10)</sup>. En 1964, la Commission et l'Unesco échangent des observateurs. La Commission participe aux travaux du Conseil économique et social (Ecosoc) à titre d'«invitée du secrétaire général», à la fin de 1958. Elle est observateur à la Cnuced en 1964 et fait face aux accusations de l'URSS et de pays sous-développés contre le marché commun européen qui serait un «groupement économique fermé» <sup>(11)</sup>. L'accord entre les Six et la Commission à la Cnuced est minimal <sup>(12)</sup>. La Commission propose d'organiser les marchés des produits de base, alors que les États ont refusé la taxe sur le café et le cacao et l'harmonisation de leurs fiscalités <sup>(13)</sup>. En revanche, les États membres soutiennent la Commission pour l'introduction des préférences généralisées en faveur de pays en voie de développement.

La Commission est invitée à participer au conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international en 1958, à New Delhi, ce qui semble plus

<sup>(1)</sup> PV spéc. 382, Commission CEE, 29-30 novembre 1966, XI, p. 8.

<sup>(2)</sup> AHCE, SEC(70) 1229, «Participation de la Communauté aux travaux dans l'enceinte d'organisations internationales», I/5169/70-F, note pour la Commission, 1<sup>er</sup> avril 1970.

<sup>(3)</sup> Article 111 et article 113.

<sup>(4)</sup> Pour rappel, Jean-Marc Boegner est le représentant français auprès des Communautés européennes.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jean-François Deniau, 3 novembre 2004.

<sup>(6)</sup> PV 44, Commission CEE, 7 janvier 1959, V, p. 6-7.

<sup>(7)</sup> PV 57, Commission CEE, 23 avril 1959, IV.1, p. 6-7.

<sup>(8)</sup> PV 222, Commission CEE, 19 mars 1963, VIII, p. 8.

<sup>(9)</sup> PV 79, Commission CEE, 28 octobre 1959, IV.5, p. 7-8.

<sup>(10)</sup> Accord concernant la liaison entre l'OIT et la CEE, 7 juillet 1958, dans le PV 21, Commission CEE, 7 juillet 1958; PV 90, Commission CEE, 3 février 1960, XII, p. 20; PV 123, Commission CEE, 9 novembre 1960, XI, p. 12, texte de l'accord approuvé le 18 juin 1958 par la Commission.

<sup>(11)</sup> AHCE, DGRE, I-A-3, I/8138/62-F, note d'information, «Réunion d'une conférence mondiale du Commerce sous les auspices de l'ONU»; AHCE, S/07767/62, 26 novembre 1962, note à l'attention de MM. les membres de la Commission, objet: communication au sujet de la conférence mondiale sur le commerce et le développement; DGRE, I/S/07767/62, note d'information de Jean Rey, conférence mondiale sur le commerce et le développement, Bruxelles, 16 novembre 1962.

<sup>(12)</sup> AHCE, note à l'attention de Ralf Dahrendorf, discussion en Commission sur la participation du président à la troisième Cnuced, 10 avril 1972.

<sup>(13)</sup> AHCE, DGRE, I/S/0332/64, «Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement», communication de Jean Rey, 12 février 1964.

## La Commission dans les organisations internationales

ONU	Organisations spécialisées des Nations unies	Organisations régionales en Europe	Organisations régionales non européennes	Accords commerciaux
Conseil économique et social	OIT	OECE/OCDE	Union africaine et malgache de coopération économique	Conseil international du café
Commissions régionales:	FAO	Conseil de l'Europe		Conseil international du blé
— Commission économique pour l'Europe	Unesco	UEO	Organisation des États américains	Conseil international de l'huile d'olive
— Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient	OMS	Conseil de coopération douanière	Traité général d'intégration économique d'Amérique centrale	Conseil international du sucre
— Commission économique pour l'Amérique latine	BIRD	AELE		Conseil international du coton
— Commission économique pour l'Afrique	FMI	Conférence européenne des ministres des transports		GATT
	ONUUDI	Office central des transports internationaux des chemins de fer		
		Commission centrale pour la navigation du Rhin		
		Comité intergouvernemental pour les migrations européennes		
		Institut international pour l'unification du droit privé		

étonnant. Marjolin doit s'y rendre. La Commission demande que les États membres ne prennent pas position avant qu'elle ne fasse des propositions <sup>(1)</sup>. Dans le dossier de la réforme

du SMI, dès 1965, la Commission négocie avec le Trésor américain une procédure de réforme <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> PV 68, Commission CEE, 15 juillet 1959, XI, p. 8-9.

<sup>(2)</sup> PV spéc. 328, Commission CEE, 9 septembre 1965, XIV.6, p. 11-12. Voir aussi dans le paragraphe sur la politique commerciale extérieure de la Commission.

En revanche, les relations avec l'OECE sont une obligation du traité (article 231). Méfiante envers la CEE, l'OECE révisé sa politique après l'échec de la zone de libre-échange. Une stricte réciprocité de représentation est écartée, car la Commission refuse de voir s'installer des observateurs extérieurs dans les directions générales, mais accepte des réunions régulières <sup>(1)</sup>. La convention de Paris créant l'OCDE, qui succède à l'OECE (14 décembre 1960), fixe la forme de la représentation des Communautés européennes. La Commission a même été invitée par le gouvernement français à faire des propositions concernant la coopération économique occidentale. Non sans mal, la Commission négocie avec le Coreper une représentation unique de la Communauté à l'OECE par la Commission. Jean Rey, président du Comité spécial États-Commission, argumente sur le fait que la Commission gère le Fonds européen de développement (FED) pour siéger au Comité d'aide au développement de l'OCDE <sup>(2)</sup>, ce que rappelle Henri-Marie Varenne <sup>(3)</sup>. La Commission est active aussi au sein du groupe des «20 + 1», les vingt pays membres et la Commission, chargé de la politique commerciale à l'OCDE au nom de la politique commerciale commune des Six <sup>(4)</sup>. Pour la Commission, l'OCDE est une instance de consultation et de coordination «avant les négociations sur le plan mondial» au GATT <sup>(5)</sup>. La Commission unique participe ès qualités, au titre de l'Euratom, à l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire (AEEN) et aux entreprises communes Dragon ou Eurochemic. En 1970, la relation avec l'OCDE se développe, en raison des progrès de la Communauté <sup>(6)</sup>. Pour la première fois, une rencontre

officielle entre le président de la Commission, Jean Rey, et le secrétaire général de l'OCDE, van Lennep, est organisée <sup>(7)</sup>.

Des liens sont établis avec d'autres organisations, l'OTAN (limitées toutefois à l'échange d'informations économiques, donc non militaires), mais surtout le Conseil de l'Europe. Hallstein s'en occupe personnellement en 1958 <sup>(8)</sup>. Les rapports annuels des deux organisations sont échangés, le secrétaire général de la Commission et les Comités des ministres se rencontrent au moins une fois par an, des participations de fonctionnaires de la Commission sont organisées, mais sans aucune insertion institutionnelle du Conseil de l'Europe dans le système décisionnel de la Commission. Des coopérations sont envisagées dans les affaires sociales, éducatives et des questions juridiques diverses <sup>(9)</sup>. Hallstein est critiqué par le Coreper pour cette proximité <sup>(10)</sup>. Avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO), des observateurs sont échangés, dès 1958. Les thématiques des deux organisations ne sont pas toujours communes, et, en 1969, la Commission n'est pas invitée à une session ministérielle parce que le sujet n'est pas économique et que le gouvernement français ne veut pas y voir la Commission <sup>(11)</sup>.

Dans le dossier du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ouvert à la signature des États le 1<sup>er</sup> juillet 1968, la Commission exige que le contrôle des engagements des États de la Communauté signataires soit effectué par l'Euratom, contre l'avis des Soviétiques et des Américains qui tiennent à l'AIEA. La Commission des

(1) AHCE, secrétariat, 03912, 25 mai 1959, note pour MM. les membres de la Commission, DGRE, direction de l'association avec les pays tiers, I-2466/59-F, note d'information sur les rapports à établir avec l'OECE.

(2) PV et PV spéc. 110, Commission CEE, 6 juillet 1960, VII-VIII, p. 7 et 4.

(3) Entretien avec Henri-Marie Varenne, 17 décembre 2003.

(4) PV spéc. 89, Commission CEE, 27 janvier 1960, IV, p. 4-7; 20 États membres + 1: la Commission.

(5) Réponse de la Commission au questionnaire du Groupe des Quatre, COM(60) 36, 10 mars 1960.

(6) BAC 3/1978 572, délégué permanent auprès de l'OCDE, DGRE, rapport n° 461, 7 avril 1970, «Relations entre la Commission des Communautés européennes et l'OCDE».

(7) SG (70) 1398, rapport de la délégation de la Commission auprès de l'OCDE, objet: «Relations entre la Commission des CE et l'OCDE», 15 avril 1970.

(8) PV 7, Commission CEE, 5-6 mars 1958, XIII.b, p. 9; PV 22, Commission CEE, 23 juin 1958, X.d, p. 9.

(9) AHCE, DGRE, note à l'attention de MM. les directeurs généraux. Objet: réunion d'information entre la Commission européenne et le secrétariat général du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 16 mars 1972), 12 avril 1972.

(10) PV 56, Commission CEE, 16 avril 1959, IV.1, p. 6.

(11) PV spéc. 79, Commission CE, 21-22 mai 1969, XVIII.2-XXX, p. 6-9; PV spéc. 80, Commission CE, 4 juin 1969, XXIV, p. 22; secrétariat général, G (69) 98, 23 mai 1969, lettre de Jean Rey, président de la Commission européenne, à Gaston Thorn, président du Conseil des MAE; télégramme «Viens d'apprendre...»; télex de Gaston Thorn à Jean Rey, 23 mai 1969, n° 210/69, Comeur, 18, 59.

Communautés craint que l'application du traité entraîne le non-respect des dispositions du traité Euratom. Elle demande donc aux États membres des Communautés de ne ratifier le TNP qu'une fois conclu un «accord en matière de contrôle qui assure le respect du traité CEEA entre la Commission et l'AIEA». Le Luxembourg (le 14 août), les Pays-Bas (le 19 août), la Belgique (le 20 août) puis, en 1969, l'Italie et l'Allemagne signent le traité. Un accord Communauté européenne-AIEA (septembre 1972) tient compte de l'Euratom et évite la répétition inutile des missions de contrôle de la Communauté <sup>(1)</sup>.

Le développement des échanges extérieurs de la Communauté est remarquable — les importations s'accroissent, entre 1957 et 1967, de 96 % avec l'AELE, de 68 % avec les pays en développement, de 183 % avec les pays à commerce d'État, de 108 % avec les États-Unis — et les relations extérieures de la Communauté se développent rapidement <sup>(2)</sup>. La Communauté, bien servie par la Commission, devient un partenaire reconnu et envié des pays tiers. Toutefois, les États membres ne sont pas encore disposés à laisser la Commission développer une politique économique extérieure qui puisse embrasser d'autres domaines que les tarifs et le commerce. Il n'y a pas encore d'uniformisation complète de la politique commerciale, ni a fortiori de politique économique extérieure commune en 1972.

Mais la tendance y conduit en raison des succès obtenus au GATT. La crise de la chaise vide a certainement freiné les ardeurs communautaires sans pour autant faire revenir la Commission sur son intention de développer une politique commerciale, économique et industrielle commune <sup>(3)</sup>. Elle essuie aussi les réactions vigoureuses

des États-Unis, au temps du président Johnson, selon Jean-François Deniau: «Quand il y a eu Johnson, ça a été à couteaux ouverts: “Vous nous avez roulés! On vous a aidés. Vous n'auriez pas fait l'Europe sans nous. Puis, maintenant, vous nous faites concurrence!”» <sup>(4)</sup>. La crise monétaire, à partir de 1969, fait prendre conscience à la Communauté de l'urgence d'avoir une politique monétaire commune. La Commission se borne, pour les problèmes monétaires extérieurs, d'une part, à appeler les pays membres à adopter des mesures de cohésion après les décisions du président Nixon (taxes aux importations et flottage du dollar) du 15 août 1971. Le président de la Commission, Malfatti, avertit ainsi: «Le problème des rapports de nos monnaies avec le dollar est important, mais je dois vous dire en toute honnêteté que le problème des rapports entre elles des monnaies de la Communauté est encore plus important» <sup>(5)</sup>. D'autre part, elle élabore une doctrine pour répondre à la crise monétaire, fondée sur le réajustement général des parités monétaires, la création de nouvelles liquidités internationales de réserve, les droits de tirage spéciaux (DTS), et surtout la création d'un mécanisme de solidarité monétaire communautaire.

Durant ces quatorze premières années de vie des institutions des traités de Rome, l'autorité de la Commission européenne s'est affirmée, malgré les résistances de certains États membres, parce qu'elle a su organiser le dialogue avec les États et qu'elle s'est imposée comme interlocuteur compétent dans les négociations commerciales mondiales. Enfin, la politique commerciale extérieure commune met aux commandes de nouveaux acteurs de la décision qui sont les directeurs généraux des relations extérieures et du commerce extérieur et des commissaires, décidés à atteindre les objectifs du traité, convaincus des bienfaits de l'unité européenne pour le monde libre, capables d'innover dans les relations avec les pays en développement et prudents vis-à-vis de la super-

<sup>(1)</sup> CECA, CEE, CEEA, Commission, *Sixième rapport général sur l'activité des Communautés*. 1972, 1973.

<sup>(2)</sup> *Bulletin des CE*, mars 1969; voir aussi AHCE, SEC(65) 474 et 507, Pol. Com., DGRE, I/14388/64-F Rev 1, «Le commerce extérieur de la CEE: 1958-1963 (aperçu général)», décembre 1964.

<sup>(3)</sup> BAC 25/1980 1098, DG VIII, secrétariat 862, Bruxelles, Hans-Broder Krohn, note à l'attention de Klaus Meyer, secrétaire général adjoint, «Action de la Commission en faveur de Berlin», 18 février 1972.

<sup>(4)</sup> Entretiens avec Jean-François Deniau, 3 et 10 novembre 2004.

<sup>(5)</sup> «Les événements monétaires internationaux», *Bulletin des CE*, n° 9/10, 1971; idem, n° 11, 1971; idem, n° 1, 1972; idem, n° 3, 1972.



Frank Borman, astronaute de la NASA ayant participé à la mission Apollo 8, première mission à survoler la Lune, est reçu par la Commission le 7 février 1969. Avant son départ pour l'Europe, Richard Nixon déclare: «J'estime donc tout à fait opportun que le colonel Borman se rende en Europe occidentale et transmette, non seulement les vœux d'amitié du peuple américain, mais aussi ce message: l'Amérique ne considère pas ces grandes découvertes comme son monopole; nous reconnaissons la contribution majeure que d'autres y ont apportée et y apporteront encore; et nous voulons collaborer avec tous les peuples de la Terre à cette aventure passionnante qu'est l'exploration spatiale.»

[Commentaires de Richard Nixon annonçant une série de visites d'amitié en Europe occidentale du colonel Frank Borman, USAF, 30 janvier 1969, dans Woolley, J., et Peters, G., *The American Presidency Project* (en ligne). Santa Barbara, Californie: University of California (hôte), Gerhard Peters (base de données). Disponible à l'adresse suivante: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1997> (traduit de l'anglais)]

*De gauche à droite: Frank Borman, Jean Rey, Fritz Hellwig.*

puissance américaine. Depuis le début des Communautés, les «fédéralistes» européens, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Commission — Monnet étant au cœur de l'action —, renforcent le rôle de la Commission, institution investie de pouvoirs propres susceptibles de faciliter l'intégration politique. Émile Noël explique même en 1960 que l'action communautaire exige un accord sur une politique de défense commune <sup>(1)</sup>. La Commission a eu une activité extérieure plus qu'une politique extérieure, en raison de l'absence d'union politique. Il est très frappant toutefois de relever avec quelle force la Commission réclame un droit d'interprétation des directives <sup>(2)</sup>. «À l'avenir», déclare prophétiquement Dahrendorf en 1971, «les relations extérieures constitueront le troisième grand pilier de l'activité des Communautés.» La Commission élabore par petites touches des politiques extérieures communautaires qui vont au-delà de la politique commerciale: elle introduit Berlin dans les relations extérieures de la Communauté, elle définit une nouvelle politique méditerranéenne, de nouvelles relations avec l'Amérique latine et les pays en développement au GATT ou à la Cnuced <sup>(3)</sup>. Le thème d'une politique étrangère commune n'apparaît pas encore, et, à la veille du premier élargissement, la Commission confirme l'importance des finalités politiques qui donnent à la Communauté «tout son sens et toute sa portée», comme si la crise de la chaise vide n'avait pas eu d'effet <sup>(4)</sup>. Avant le sommet de Paris de 1972, la Commission décide d'apporter sa contribution au dossier de l'union économique et monétaire, au rôle de la Communauté dans le monde, au développement institutionnel de la Communauté élargie. La Commission entend bien «approfondir particulièrement ses réflexions sur les problèmes qui ne relèvent pas actuellement de la compétence communau-

taire au sens étroit du terme, mais sur lesquels une solidarité européenne doit s'affirmer dans le monde», explique une note du secrétariat général <sup>(5)</sup>. La coopération politique européenne, commencée au début des années 70, ne laisse donc pas indifférente la Commission. Il faut passer des relations commerciales extérieures aux relations économiques «qui tiennent compte des relations politiques», explique Noël, en 1972, qui avait remarqué que, «dans le domaine des relations extérieures, le Conseil et les délégations demeurent extrêmement réservés à l'égard de tout accroissement des responsabilités de la Commission, et n'acceptent même qu'avec réticence de lui voir assumer les prérogatives que le traité lui reconnaît» <sup>(6)</sup>.

Ardent à exprimer le projet commun, à dire ce que doit être l'unité, le collège des commissaires entre en rivalité avec les États dès 1958. Le compromis est néanmoins recherché par la Commission et admis par les États. Bientôt, les bureaux ou représentations permanentes de la Commission à l'étranger deviennent des délégations, et le chef de délégation est accrédité auprès du ministre des affaires étrangères, voire auprès du chef d'État, acquérant un nouveau prestige. Ainsi, grâce aux crises, grâce à la formidable volonté du collège de représenter l'esprit d'unité, une diplomatie communautaire tient sa place, à côté des diplomaties des États membres, proposant des solutions communes à de graves problèmes internationaux, tenant compte des intérêts multiples des États membres et des États tiers, avec une propension à considérer que le monde atlantique est le centre de gravité des relations internationales. Le 1<sup>er</sup> juillet 1968, alors que s'achève l'union douanière, avec un an et demi d'avance sur le calendrier, la Commission européenne déclare: «Au moment où l'or-

<sup>(1)</sup> AHUE, EN 878, lettre d'Émile Noël à Jean Monnet, 27 octobre 1960.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK C 33/1/249, entretien traduit donné par le professeur Ralf Dahrendorf à *Europäische Gemeinschaft*.

<sup>(3)</sup> BAC 25/1980 1098, DG VIII, secrétariat 862, Bruxelles, Hans-Broder Krohn, note à l'attention de Klaus Meyer, secrétaire général adjoint, «Action de la Commission en faveur de Berlin», 18 février 1972.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 85, préparation de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement, projet de rapport du groupe «ad hoc» aux ministres, 6 septembre 1972.

<sup>(5)</sup> AHUE, EN 148, projet de note au président Malfatti et à Jean-François Deniau, «Premières réflexions sur une contribution de la Commission en vue de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement en 1972», 17 janvier 1972.

<sup>(6)</sup> AHUE, EN 159, note à MM. les membres de la Commission, «Les relations extérieures et les responsabilités de la Communauté dans le monde», 8 mars 1972. AHUE, EN 1046, note pour M. le président Malfatti, «Observations sur le rôle et les tâches de la Commission», 22 juin 1970.

ganisation du monde à l'échelle des vieilles nations souveraines fait place à celle de l'organisation à l'échelle des continents, il est essentiel de ne pas répéter, à ce niveau plus élevé, les erreurs du passé, de ne pas substituer aux chocs des nations celui des continents entiers et, dès lors, l'Europe a le devoir essentiel d'organiser sa coopération et son association avec les autres grands ensembles du monde»<sup>(1)</sup>. Le commissaire chargé des relations extérieures, Ralf Dahrendorf, en 1972,

estime que l'expérience de l'unité européenne, menée en pleine guerre froide, prouve que des pays libres sont capables de s'imposer dans le duopole États-Unis - URSS. Laissons le mot de la fin à Jean Rey: «La Communauté a toujours considéré qu'elle était non pas une fin, mais un commencement», la Commission encore plus<sup>(2)</sup>.

GÉRARD BOSSUAT ET ANAÏS LEGENDRE

<sup>(1)</sup> «Déclaration de la Commission des Communautés européennes (1<sup>er</sup> juillet 1968)», *Bulletin de documentation*, 24<sup>e</sup> année, n° 7, 31 juillet 1968, p. 15-17.

<sup>(2)</sup> AHCE, BDT 144/92 867, Jean Rey, «Les tendances nouvelles dans l'organisation économique du monde», discours du 12 septembre 1966, XXXVI<sup>e</sup> congrès international de chimie industrielle, Bruxelles, 10-21 septembre 1966.





## Chapitre 18

# Des «pays et territoires d'outre-mer» à l'aide au développement

À l'époque de la négociation des traités de Rome puis durant les premières années du fonctionnement de la Commission CEE, la question du rapport de la Communauté des Six avec l'outre-mer constitue un enjeu particulièrement important.

La quatrième partie du traité CEE est consacrée à l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Si les intentions des Six sont généreuses, les objectifs sont plus prosaïques. La mise en œuvre du traité dans ce secteur n'en sera que plus malaisée malgré la mise au point et la signature de conventions avec les PTOM.

### Guerre froide et décolonisation

Plus encore que dans d'autres domaines, le contexte géopolitique des années d'élaboration et de mise en œuvre du dessein communautaire joue un rôle essentiel. Plongés dans la guerre froide, les États-Unis et l'URSS se livrent à une sourde lutte entre géants dont l'enjeu est d'asseoir leur influence dans l'hémisphère sud. Dans le même temps, la décomposition des empires coloniaux se poursuit. Après l'Asie, l'Afrique entre dans la phase des indépendances. Parmi les Six, la France qui a vécu douloureusement la perte de l'Indochine puis

reconnu l'indépendance du Maroc et de la Tunisie est confrontée à la question algérienne se transformant en une tragédie qui ne trouvera son épilogue qu'en 1962. En Afrique subsaharienne, les colonies françaises accèdent à l'indépendance à partir de 1958 non sans qu'une «communauté franco-africaine» soit mise en place.

Par rapport à cette situation, le Congo belge fait figure d'exception. En 1955 encore, un plan qui ne prévoit pas l'indépendance de la «dixième province» de la Belgique avant le terme d'une période de trente années a été élaboré! Le rappel à la réalité n'en sera que plus cruel en 1960. L'indépendance ratée du Congo-Léopoldville affectera pour longtemps l'image et la crédibilité de la Belgique au sujet de l'outre-mer africain.

Dans ce contexte, dont les éléments changent particulièrement vite de nature, les six partenaires nourrissent des préoccupations très différentes. En effet, le traité CEE concerne essentiellement deux secteurs des relations avec l'outre-mer. Le premier est celui des échanges commerciaux. Le second concerne la contribution que les États membres apportent «aux investissements que demande le développement progressif» des PTOM (article 132, paragraphe 3, du traité CEE).

### But et objectifs de l'association selon le traité CEE

#### «Article 131

[...] Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires [d'outre-mer], et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.

#### Article 132

L'association poursuit les objectifs ci-après:

1. Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du présent traité.
2. Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières.
3. Les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires.
4. Pour les investissements financés par la Communauté, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales ressortissant des États membres et des pays et territoires [...].»

### Relations commerciales et investissements

Sur le plan commercial, le principe qui est appliqué à l'échelle de la CEE est en quelque sorte l'héritier de celui de la porte ouverte qui était au cœur de l'acte final — applicable aux bassins conven-

### Les conventions CEE-PTOM

#### 1957

L'article 136 du traité CEE prévoit que, «pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, une convention d'application annexée à ce traité fixe les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté».

#### 1963

Le 20 juillet, la Communauté et dix-huit États d'Afrique et Madagascar signent la convention de Yaoundé.

#### 1969

La deuxième convention de Yaoundé est signée le 29 juillet. Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1971.

tionnels du Congo et du Niger — de la conférence de Berlin en 1885. Mais si les conditions juridiques sont identiques pour les six pays membres, l'intensité du lien colonial a créé des courants et des réseaux privilégiés que ne rompt pas d'un seul coup l'entrée dans l'ère postcoloniale.

Le même constat prévaut du point de vue de la contribution aux investissements qui prendra la forme d'un Fonds européen de développement (FED) dont la gestion est confiée à la Commission CEE. À cet égard, les Belges, tout en ayant continué de concevoir l'Afrique centrale comme une chasse gardée, ont été motivés par l'espoir de jouer un rôle déterminant dans la conduite d'une politique à propos de laquelle ils revendiquent le bénéfice de l'expérience. Ils seront déçus. Les Luxembourgeois, qui reconnaissent n'avoir pas beaucoup d'intérêt dans le dossier, considèrent que leur contribution répond à des impératifs dictés par le réalisme politique. Les Italiens, en attendant que les fruits du «miracle» que connaît leur économie les incitent à développer



Signature de Yaoundé II en présence des représentants des États membres. Un fonctionnaire de la Commission se souvient des négociations: «C'était long, c'était fastidieux, c'était fatigant, mais c'était enrichissant, positif. Enfin, on sortait de là, chaque fois, en ayant consolidé le partenariat, sans aucun doute.» «C'était une longue expérience, mais enrichissante dans la mesure où on se découvrait, on se comprenait beaucoup mieux. Beaucoup de préjugés étaient détruits après des semaines de négociations.» (Entretien avec Jean Durieux, 3 mars 2004)

*En bas, de gauche à droite: Heinrich Hendus, Henri-Marie Varenne.*

leur présence en Afrique, voient dans celle-ci un exutoire potentiel à leur surplus de main-d'œuvre. Les Néerlandais ne voient pas d'un bon œil les prétentions africaines de la France, eux qui entendent que l'on n'oublie pas qu'ils ont encore des responsabilités hors d'Europe. Ils sont avec les Allemands les principaux contradicteurs des Français, soupçonnés de vouloir tirer la couverture à eux, autrement dit de préconiser le partage des risques tout en entendant retirer la plus grande part des bénéfices, à la fois économiques et politiques, de ce qui n'est pas encore appelé l'aide au développement.

### Aide au développement?

Cette dernière notion, comme celle de «tiers-monde», forme encore au début des années 60

une nébuleuse conceptuelle. On y retrouve à la fois l'apport d'intellectuels marxistes occidentaux, d'anticolonialistes maghrébins et de chrétiens. La révolution cubaine et ses suites, la guerre du Viêt Nam et la révolution culturelle chinoise allaient ancrer toujours davantage l'idée d'un monde partagés entre les pauvres et les nantis. Un clivage que le magistère de l'Église catholique dénonce en appelant à davantage de paix et de justice entre les hommes.

La politique d'association évolue parallèlement aux grandes tendances qui en constituent la toile de fond. Reflet, à l'origine, de l'ambition de maintenir un lien privilégié entre anciennes métropoles et anciennes colonies sur la base d'assises idéologiques profondément marquées par le principe dont Pierre Ryckmans, ancien gouver-

neur du Congo belge, avait fait sa devise — «Dominer pour servir» —, cette politique s'ouvre, notamment du fait des changements de sensibilité et de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté, à une vision géographique plus globale de ce qui est conçu comme devant être une aide au développement à proprement parler. Au sein de la Commission, Sicco Mansholt <sup>(1)</sup> et Jean-François Deniau ont été des fers de lance de cet impératif de la générosité raisonnée opposée aux froids calculs de stratégie politique. Dans ce sens, la Commission a bien été pour un temps fort court, il est vrai, le lieu d'un intense débat de société, y compris à propos du développement.

## Une évolution significative

Sur le plan de l'histoire de la Commission CEE, la réponse du système politico-administratif au changement de paradigme passe par les changements d'appellation successifs de la direction générale VIII. Ils conduisent de la dénomination «Pays et territoires d'outre-mer» à celle d'«Aide au développement» en passant par le «Développement de l'outre-mer».

Placée sous la responsabilité de commissaires français (Lemaignan, Rochereau, Deniau), non sans que d'autres commissaires, à commencer par le président, soient attentifs à l'Afrique, la direction générale représente en moyenne un peu plus de 8 % des effectifs totaux de la Commission. Ils sont répartis entre quatre directions dont les deux principales, au point de vue stratégique, sont compétentes en ce qui concerne le FED: la «direction des études et programmes de développement», d'une part; la «direction financière et technique du Fonds de développement», de l'autre.

La direction générale, installée rue du Marais, soit à bonne distance géographique des autres directions générales — une façon bien inconsciente

### Le «tiers-monde», enjeu de la guerre froide (1)

*«J'avais un camarade sénégalais qui m'avait envoyé au moment de l'indépendance ce qu'il recevait dans sa boîte à lettres venant d'Union soviétique, en français [...]. Puis la Fédération syndicale mondiale, qui était installée à Prague [...]. Une propagande extraordinaire! En partant de là, à travers la presse africaine, je payais une page, par exemple: "Voilà ce qu'on a financé" [...]. On faisait une exposition à Tananarive. Le président de la République de l'époque était pro-association [...]. L'opposition était très minime [...]. Au Sénégal, on avait un parti communiste dirigé par un pharmacien. C'était le seul parti communiste que finançaient les Américains, parce qu'il s'appelait le "Parti africain de l'indépendance" [...]. C'est comme ça que je me suis disputé avec le vice-consul américain.»*

Entretien avec Pierre Cros, 8 décembre 2003.

### Le «tiers-monde», enjeu de la guerre froide (2)

*«Mon directeur m'envoie en mission en Somalie [...]. [C'était] pour des bourses que la Commission donnait aux ressortissants. Mais là où nous en donnions une, l'URSS et la Tchécoslovaquie en donnaient vingt. [...] Pour les bourses, c'était très intéressé. C'était le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères que l'on voyait, et les autres de l'éducation. L'influence et l'action de l'URSS étaient intelligentes et très consistantes. Le Premier ministre m'a déclaré que l'on avait adhéré à la convention avec la Communauté européenne, mais quant à la prochaine il y avait hésitation. Pourquoi? Les Somaliens étaient vraiment incertains. Vous savez, la Somalie craignait de l'URSS l'étouffement politique. C'est pour cela qu'ils y allaient doucement. Un des freins était aussi pour la Somalie le sens spirituel, si pas religieux de la population. Des États-Unis, ils craignaient l'omnipotence économique et militaire, et c'est pour cela qu'ils hésitaient. De l'Europe, ils craignaient une colonisation déguisée. Ils avaient encore les empreintes de la veille... Alors ils devaient choisir entre la liberté dans l'incertitude et la sécurité dans la servitude. Ça, c'était leur sentiment. J'ai fait, en novembre 1959, à mon retour, une note assez longue où je disais que l'Afrique était un continent par lui-même, et non pas une extension de l'Europe comme nous le croyons. Les rapports devaient changer.»*

Entretien avec Umberto Stefani, 20 janvier 2004.

<sup>(1)</sup> Voir p. 187.



## Gemeinsamer Markt

„Los, Michel —  
 schließe die Augen  
 und denk' an Europa!“

«Gemeinsamer Markt. “Los, Michel — schließe die Augen und denk' an Europa!”»,  
 «Marché commun. “Allez, Michel — ferme les yeux et pense à l'Europe!”»

Tout en étant attentive à ne pas froisser les intérêts politiques français en Afrique noire, la République fédérale d'Allemagne est extrêmement réticente, dès 1955, à propos des projets français d'investissements massifs en Afrique du Nord. Elle le restera, considérant ne pas avoir à s'associer à des plans peu réalistes coûtant fort cher. En revanche, l'Allemagne se montrera désireuse de participer à une politique d'association des anciennes colonies françaises à la condition qu'une «européanisation» du processus soit de mise.

## Voyages de commissaires en Afrique

### 1. Jean Rey en Afrique

«M. Rey s'y est intéressé un peu dans le même esprit que Hallstein s'y était intéressé, parce qu'ils ont pu comprendre, et on l'a vérifié sur place, que c'était un domaine d'application du traité où la Commission disposait de grands moyens et avec une grande autonomie de décision. Ça, naturellement, ça correspondait à leur aspiration à une Europe où la Commission était véritablement l'exécutif entre les autres institutions. En plus, Rey, par sa culture, par sa nationalité aussi, avait connaissance de beaucoup de problèmes, notamment des pays d'Afrique à travers le Congo, et je dois dire que — je l'ai accompagné dans plusieurs voyages en Afrique que j'avais organisés pour lui, à sa demande — il a été impeccable. J'ai été témoin de ses conversations avec des hommes comme Senghor, avec Houphouët-Boigny, avec Modibo Keita au Mali. Et il était de plain-pied avec eux, il se donnait la peine de bien connaître les dossiers qui intéressaient ces chefs d'État ou de gouvernement. Il a manifesté, aussi bien à son collègue Rochereau qu'à ses collaborateurs dont j'étais, sa satisfaction de ce qui se passait.»

Extrait de l'entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

### 2. Visite d'Henri Rochereau, commissaire chargé de la coopération et du développement, en Côte d'Ivoire, 1965

«Si on a fait un grand aménagement agricole [...], c'est évidemment l'aménagement des palmeraies de la Côte d'Ivoire. C'est grâce au FED que la Côte d'Ivoire est devenue le premier producteur de palmiers à huile du monde. C'est un projet qui a été financé intégralement par le FED.»

«Le projet d'huile de palme a consisté à arracher 4 millions d'arbres pour les remplacer par 4 millions de palmiers à huile. On ne peut pas dire que c'est un projet au ras des pâquerettes. Il a transformé la Côte d'Ivoire en premier producteur. Était-ce une bonne chose ou non? Ça a été pendant longtemps l'une des

ressources essentielles de la Côte d'Ivoire. Puis, suivant l'évolution des choses, d'autres pays se sont mis à faire de l'huile de palme, surtout des pays comme l'Indonésie et d'autres d'Extrême-Orient. [...] La Côte d'Ivoire a subi les effets de la récession des marchés de l'huile de palme. [...] Mais c'est un projet qui, à l'époque, paraissait évident, d'une évidence aveuglante tellement le monde avait besoin d'huile de palme.»

Extraits de l'entretien avec Jacques Ferrandi, 29 mai 2004.

### 3. Von Staden accompagne Hallstein à Léopoldville à l'occasion de l'indépendance du Congo-Léopoldville le 30 juin 1960

«La Belgique avait mené à bien une grande œuvre civilisatrice et mis en place une infrastructure remarquable [...]. Il n'empêche que le régime colonial était resté particulièrement patriarcal. À tous les postes importants, il y avait des Belges. Des Congolais bénéficiant d'une formation universitaire, il y en avait vraiment très peu. Pour un jeune État multiethnique, l'avenir ne s'annonçait pas sous de bons auspices [...].

Le nouveau Premier ministre Patrice Lumumba [...] était un tribun et un révolutionnaire né. Sans formation supérieure, ancien employé des postes, il se distinguait par une vive intelligence, mais était parfois victime de son impétuosité. Loin de remercier les Belges pour leur entreprise civilisatrice, il condamnait leur domination coloniale et son caractère patriarcal en des termes qui ont dû leur paraître offensants [...]. Le soir, je me suis retrouvé, au banquet, à côté de l'ancien chef de la délégation allemande. En face de nous, il y avait le roi du Rwanda, un Watutsi (ou Tutsi). Cet homme très grand et très beau portait le costume national et ressemblait à s'y méprendre au roi du célèbre film Les mines du roi Salomon. Le ministre du logement, visiblement sous le charme, fit remarquer d'une voix claire et intelligible que l'on devrait inviter ce personnage fantasmagorique à venir en Allemagne pour le montrer en spectacle. Visiblement, l'idée qu'un monarque issu d'une ancienne colonie allemande puisse maîtriser la langue de Goethe ne l'effleura même pas.

*Lors du dernier jour de notre visite à Léopoldville, nous étions reçus en audience chez Lumumba [...]. [II] parla des futures relations de son pays avec l'Occident et la Communauté en des termes modérés et réalistes, sans trop s'engager. Cependant, l'impression qui se dégagait de lui fut tout autre: c'était un homme dangereux, ambitieux et mû par des sentiments profonds, qui, me sembla-t-il, nous réserverait encore quelques mauvaises surprises. Dans l'avion du retour, je conclus, dans mon*

*rapport à la Commission, qu'il ne serait pas possible de travailler avec cet homme-là. Malheureusement, Hallstein me demanda de remplacer cette prédiction pessimiste par une formule beaucoup plus modérée [...].»*

Staden, B. (von), *Ende und Anfang. Erinnerungen 1939-1963*, IPa, Vaihingen/Enz, 2001, p. 223-226.

de marquer la distance entre l'Europe et l'outre-mer? —, est un microcosme des ambitions et buts exprimés plus ou moins clairement par les États depuis la négociation du traité CEE. En effet, même si les occasions de travail en commun avec d'autres services tels que la direction générale des relations extérieures et celle de l'agriculture sont relativement limitées, il reste que, la majorité des activités de la DG VIII étant centrées sur la gestion du FED, impliquant par ailleurs des contacts avec la Banque européenne d'investissement, et celui-ci gagnant en importance à la fa-

veur de la convention de Yaoundé de juillet 1963, plusieurs possibilités d'évolution sont envisagées à l'approche de la fusion des exécutifs.

Les enjeux et les difficultés, les espoirs et les réalisations de la DG VIII sont évoqués, souvent avec verve, par ceux qui l'ont incarnée durant les années de la transition entre «le temps des colonies» et celui de l'espoir du développement.

MICHEL DUMOULIN, AU NOM DU CONSORTIUM

### Encore à propos du Stabex

«Les tentatives qu'on a faites — à contre-courant de ce qui se faisait chez nos collègues des relations extérieures, qui eux étaient en prise avec la Cnuced ou avec le GATT — [...] pour tout ce qui concernait la régulation des prix et l'organisation des marchés ont été vouées à l'échec. En somme, la formule du Stabex [...] était une sorte de [...] pis-aller, que les pays bénéficiaires eux-mêmes n'ont pas vraiment utilisé dans l'esprit de l'institution. Ils l'ont considéré simplement comme un moyen d'avoir quelques crédits supplémentaires en faisant apparaître des pertes de recettes d'exportation, en présentant adroitement, et on l'espère honnêtement, leurs statistiques. Et puis [...] on calculait: pertes de tant de millions et, avec ça, on faisait des projets qui étaient censés aller directement au bénéfice des producteurs ou des régions productrices intéressées. Mais ça, je ne suis pas sûr qu'on s'en soit jamais assuré avec beaucoup de minutie.»

Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

### «Deniau l'Africain»: «Marquer vraiment notre solidarité»

«Sur le mondialisme, il faut que l'Europe garde toujours une longueur d'avance [...]. La même question va se poser pour l'association des pays africains. Je suis convaincu que la préférence douanière qui en était le principal instrument est condamnée à terme. Il reste l'aide, le Fonds européen de développement. Je suggère un autre instrument d'action, qui marquerait vraiment notre solidarité. Les études montrent que la survie de ces pays en voie de développement dépend quasi uniquement des quantités et prix à l'exportation de quelques matières premières agricoles ou minérales: arachide, cacao, cuivre... L'Europe doit créer un fonds de stabilisation de ces recettes trop dépendantes des aléas du climat et de ceux de la spéculation internationale. Avant de parler de développement, luttons contre l'antidéveloppement. Je fais la tournée des gouvernements européens et réussis à les convaincre tous, malgré les objections "libérales" des États-Unis. C'est le système qu'après mon départ mon successeur Claude Cheysson mettra fort bien en œuvre sous le nom de Stabex.»

Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies*. 2. Croire et Oser, Plon, Paris, 1997, p. 293-294.

### Un regard néerlandais sur la DG VIII

«J'étais en fait inspiré par ce que nous avons entrepris aux Pays-Bas dans le domaine de l'aide aux pays en développement. Ce chapitre m'intéressait vraiment, dans le traité de Rome aussi. Mais aux Pays-Bas, la population n'y était pas du tout favorable. On n'en voulait pas, tout simplement. C'étaient les Français qui nous l'avaient imposé. Mais moi, ça m'attirait, tout Mansholt d'ailleurs. Et c'est comme ça que j'ai atterri à la direction générale VIII [...]. J'ai fait la connaissance de présidents et de ministres africains. C'était très enrichissant. Ce sont des liens qui ont perduré longtemps [...]. J'ai aussi joué un rôle très actif dans l'association du Suriname avec la Communauté. J'ai mené les négociations entre le Nigeria et la Communauté. Dans ce cadre-là, le soutien de Lemaigen, puis ultérieurement de

Rochereau, m'a beaucoup aidé à déverrouiller cette association étroite, centrée sur les colonies françaises et belges. Nous voulions également couvrir l'Afrique anglophone. J'ai pu entretenir de nombreux contacts avec Londres. J'ai donc joué un rôle relativement actif — sans pour autant pouvoir affirmer y être parvenu — dans le rapprochement des pays anglophones d'Afrique et de la Commission. Lemaigen était pour et Rochereau aussi. Mais Paris non [...]. Boegner a tenté, par une démarche diplomatique, de se débarrasser de moi en tant que directeur général [...], car il estimait, et Paris aussi, que je n'étais pas l'homme de la situation.»

Entretien avec Jacob Jan van der Lee, 15 décembre 2003.



### Échange de bons procédés

Jean Chapperon explique son travail de chef de cabinet à la Commission :

*«En fait, il y avait une espèce de négociation permanente entre nous: "Si tu ne me casses pas les pieds sur mon dossier 'Développement de la culture de la vanille à Madagascar', je ne t'embêterai pas sur le règlement agricole que tu es en train de préparer sur la fabrication des glaces où tu veux mettre du parfum de vanille artificielle, tirée de la houille." Je caricature un peu, mais je prends cet exemple parce qu'il s'est produit. Un jour, comme je n'avais pas pu m'assurer que, du côté du cabinet agricole, j'aurais l'appui sur un dossier qui intéressait des projets à Madagascar, j'ai pris bille en tête mon copain et j'ai dit: "Je ne crois pas que M. Rochereau pourra donner son accord à son collègue Mansholt sur ce dossier."»*

Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

### Y a-t-il des arrangements avec le ciel?

*«La Commission a tout de suite décidé de restreindre le contrôle des dépenses du Fonds de développement. Là, il fallait laisser plus de liberté pour amadouer les chefs de gouvernement en Afrique pour qu'ils admettent la Commission avec ses œuvres de bienfaisance. C'est ce qu'on a dit à l'époque. Il y a eu une décision de la Commission, [...] selon laquelle le contrôle financier ne contrôlerait pas la "bonne gestion" des dépenses du Fonds de développement.»*

Entretien avec Hubert Ehring, 4 juin 2004.

### Le rapport Ortolì (1961) à propos de la «direction des études et programmes de développement» et de la «direction financière et technique du Fonds de développement»

La direction des études et programmes de développement «comprend une division des programmes et une division des études générales, toutes deux très lourdes.

En fait, la division des programmes est plus une division des "projets", car elle est chargée d'examiner la qualité économique des demandes qui sont présentées au Fonds. Dès lors, on peut se demander si sa place n'est pas à la direction du Fonds. Toutefois, son avenir paraît être d'évoluer vers une véritable division des programmes avec des études d'infrastructure et des prévisions globales à long terme.

La division des études générales paraît fortement structurée [...].

La direction financière et technique du Fonds de développement est de nature essentiellement

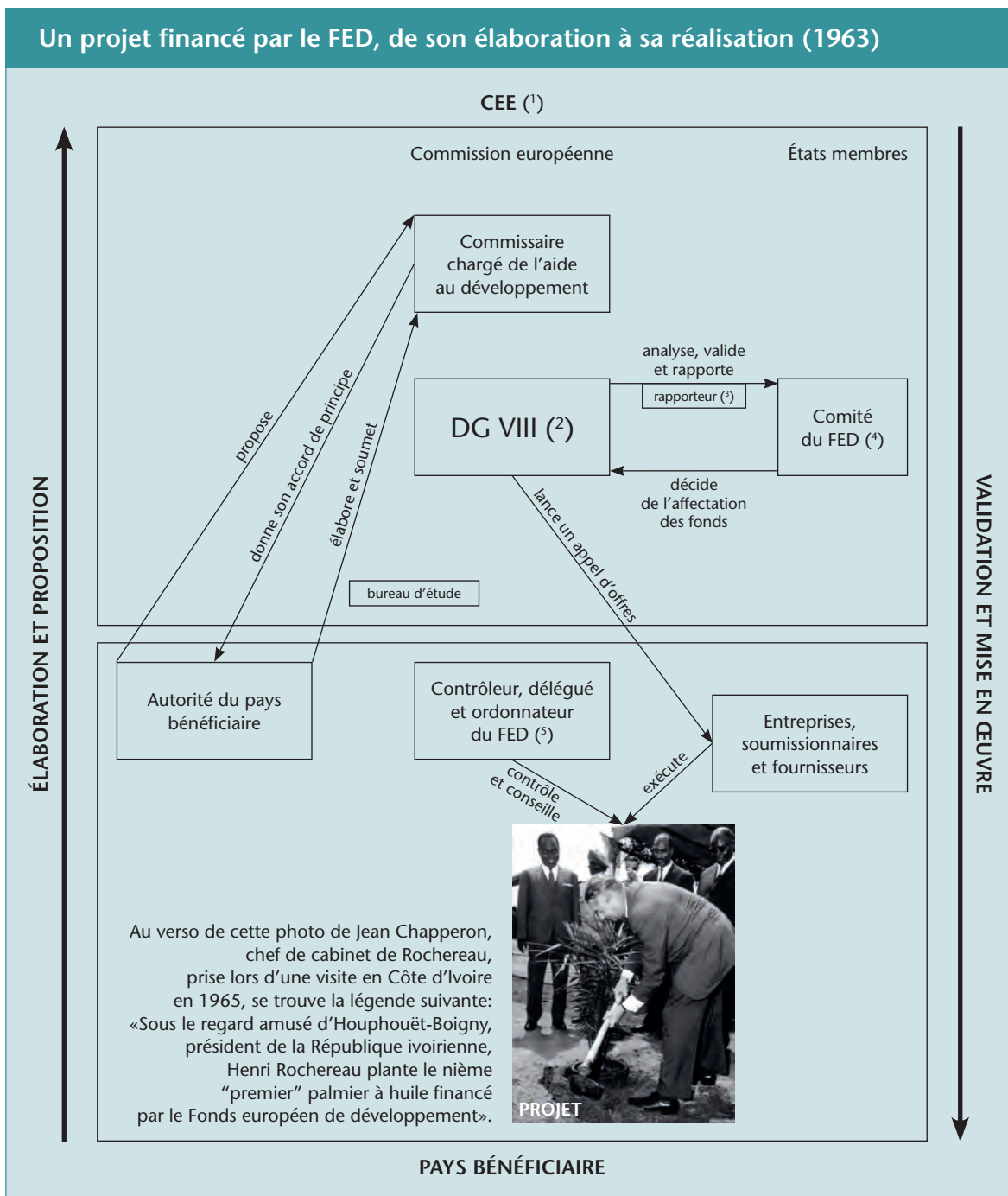
technique. Du fait du rôle de la division [des] programmes de la direction des études dans l'examen économique des projets, elle n'a qu'une fonction de caisse, de comptabilité et de contrôle [...].

On peut se demander si la concentration des problèmes intéressant le Fonds en une seule direction ne serait pas souhaitable, une même autorité ayant la responsabilité, du début à la fin, du déroulement d'opérations dont l'unité n'est pas contestable.»

AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, VIII-3 et 4, [1961].



Mars 1965, le Fonds européen de développement finance la construction d'un barrage à Yaramoko en Haute-Volta, aujourd'hui Burkina Faso.



(1) Communauté économique européenne.  
 (2) Direction générale de la coopération et du développement.  
 (3) Le rapporteur est le directeur du FED.  
 (4) Le Comité du FED est composé de représentants des États membres. Il statue à la majorité qualifiée.  
 (5) Fonds européen de développement.

### Les possibilités d'évolution de la DG VIII en 1967

«[...]

- a) Maintien de la structure actuelle, centrée sur la gestion d'un fonds (ou l'octroi de crédits) et le développement de liaisons avec les pays africains au sud du Sahara.
- b) Rattachement des activités proprement politiques à la DG des relations extérieures, la gestion du Fonds — ou des crédits (dont les bénéficiaires peuvent d'ailleurs devenir plus nombreux) — étant confiée à un service technique distinct.
- c) Extension des activités en cas d'élaboration et de mise en œuvre par la Communauté d'une politique générale d'aide au développement.

Dans la situation actuelle, l'hypothèse c) est politiquement à exclure. La plupart des pays membres (et notamment la France) rejettent l'idée d'une extension de la compétence de la Communauté aux problèmes généraux du développement.

Il n'y a pas d'argument extrêmement convaincant pour adopter la solution b) tant que les actions effectives d'aide au développement entreprises par la Communauté seront limitées au seul FED et que les réserves évoquées ci-dessus seront maintenues en ce qui concerne toute extension des responsabilités de la Communauté dans ce domaine [...].

On appellera l'attention sur [le fait que] des études ont déjà été entreprises, en liaison avec la Commission Euratom, pour faire financer par le FED certains projets étudiés par l'Euratom dans le domaine des applications phytosanitaires des techniques atomiques. La Haute Autorité a constamment montré son intérêt aux États africains et malgache associés, notamment en matière de prospection de gisements et d'extension de l'usage de l'acier.»

AHCE, BDT 144-92 643, *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs des Commissions de la CEE et d'Euratom sur l'organisation des services de la Commission des Communautés européennes*, SEC(67) 3001, 1<sup>er</sup> juillet 1967, p. 28-29.

### «Un travail très pragmatique, voire artisanal»

«J'ai découvert [en 1964] que le FED fonctionnait de manière très pragmatique, très intuitive. C'était [...] un peu le prolongement de la pratique coloniale. Les gens compétents étaient essentiellement des Français — Ferrandi, Auclert, Cellier... [...]. Il y avait d'autres nationalités que les Français, mais les détenteurs d'une expérience africaine étaient évidemment essentiellement les Français. Il y avait aussi des Belges, mais ils n'étaient pas les mieux placés en

termes d'autorité en matière de développement, à la suite de la tournure dramatique des événements du Congo. Donc essentiellement, c'était les anciens fonctionnaires de la France d'outre-mer qui étaient aux commandes et qui avaient une influence. C'était pragmatique, voire artisanal.»

Entretien avec Jean Durieux, 3 mars 2004.

### Jacques Ferrandi avant son entrée à la Commission

«Je suis donc sorti de l'École coloniale en 1938. J'ai fait la guerre comme officier dans un régiment de tirailleurs sénégalais. Je suis rentré en France en 1945 et j'ai été affecté au ministère de la France d'outre-mer. Puis, j'ai passé une année au cabinet du ministre Pierre Pflimlin et, en 1953, j'ai été nommé directeur général des services économiques de l'Afrique occidentale française, l'AOF, que j'ai regagnée en mars 1953. J'y suis resté cinq ans et, la dernière année, c'est un peu là que ma carrière a basculé. Nous avons reçu en novembre 1957 la visite de Maurice Faure qui était accompagné de son directeur de cabinet Jean François-Poncet [...]. Ils se sont arrêtés à Dakar. Ils nous ont exposé pratiquement le traité de Rome et surtout la partie 4 du traité qui concernait l'association des pays et territoires d'outre-mer [...]. J'avais un problème. La loi-cadre Defferre de 1956 allait mettre fin en 1958 à la Fédération de l'Afrique occidentale et allait rendre les huit territoires pas complètement indépendants, mais déjà largement autonomes. Ça devait commencer en janvier 1958, c'est-à-dire qu'à cette date-là le gouvernement général de l'AOF était supprimé [...]. Je n'avais aucun projet, aucune perspective, aucun projet de carrière [...]. J'étais disponible [...]. La surprise a été d'apprendre, fin décembre 1957, que l'un des deux commissaires français à Bruxelles serait [...] Robert

Lemaighen que je connaissais parfaitement pour une raison bien simple. Il était un grand patron du CNPF à l'époque. Il était président-directeur général d'une société très importante en France, la SCAC (Société commerciale d'affrètements et de combustibles). Une très grande société puisqu'elle avait le monopole de l'approvisionnement de tous les ports français en charbon et en combustibles divers. Mais Robert Lemaighen avait un second rôle, qui était un peu "sa danseuse", c'est-à-dire que c'était un peu pour lui un amusement: il était en même temps président-directeur général d'une filiale de la SCAC qui s'appelait la Socopao, Société commerciale des ports de l'Afrique occidentale. À ce titre, il faisait de fréquentes visites en Afrique. Mais il s'arrêtait évidemment souvent à Dakar. Et c'est là que nous nous sommes connus et que nous avons noué des relations de sympathie assez étroites. Par conséquent, sa nomination m'a fait plaisir. C'est tout. J'ai été quand même un peu surpris lorsqu'un ami commun est venu me demander si j'acceptais de diriger le cabinet de Robert Lemaighen à Bruxelles. Cet ami commun était le gouverneur Rey [...], gouverneur du Sénégal [...] et ensuite conseiller de Robert Lemaighen pour l'Afrique.»

Entretien avec Jacques Ferrandi, 28 mai 2004.

### De la difficulté des contacts entre un Français et des non-Français à la DG VIII

«Ferrandi [...] était le prototype même de l'ancien fonctionnaire colonial, qui connaissait les colonies comme sa poche et qui, de ce point de vue, était certes compétent, mais n'éprouvait aucun besoin d'avoir des contacts avec des non-Français.»

Entretien avec Jacob Jan van der Lee,  
15 décembre 2003.

### Jean Chapperon, né en 1921, évoque son parcours avant son entrée à la Commission

«À la fin de mes études secondaires, j'ai préparé le concours d'entrée à l'école qu'on appelait encore coloniale et qui a pris le nom d'École de la France d'outre-mer peu après que j'y sois entré. J'ai été reçu au concours de 1940, j'ai fait un an de scolarité et puis la guerre m'a éloigné de ce cycle de scolarité. Grâce à un dispositif mis en place par le directeur de l'école, pour nous mettre, nous les élèves, à l'abri des réquisitions ou des difficultés avec les forces d'occupation, j'ai pu partir en Afrique pour un premier stage, alors que je n'avais pas terminé mes études. Je n'étais pas nanti du brevet de l'école, mais enfin, ça a été une exception due à la guerre.

J'ai fait un premier séjour en Guinée. C'est là que, sur place, compte tenu de mon âge, j'ai été mobilisé. J'ai fait la guerre jusqu'en 1945 [...] dans un régiment de tirailleurs sénégalais, d'abord au Sénégal et au Maroc, et ensuite à la première division française libre, où mon unité a été versée en renfort après les pertes importantes que la division française libre avait subies dans la campagne du Nord, en Tunisie, et puis ensuite en Italie.

À la démobilisation, j'ai été affecté au ministère de la France d'outre-mer où, grâce à des conseils de certains de mes anciens condisciples qui sont devenus des amis, je me suis orienté vers les procédures d'aide au développement [...] à organiser tant à Paris que dans les différentes colonies françaises [...]. C'est un travail qui m'a beaucoup intéressé. Il m'éloignait un

peu de la vocation romanesque du métier d'administrateur, qui était de parcourir la brousse, de faire des tournées. J'en ai fait peu, en brousse, mais j'ai fait un autre métier. C'était aussi l'époque où l'on mettait en place en Afrique les premières institutions représentatives politiques, notamment les assemblées territoriales, puis les assemblées fédérales au niveau des deux fédérations: AOF et AEF. J'ai beaucoup travaillé dans ce domaine. D'une façon très concrète, il s'agissait d'expliquer les textes, d'apprendre aux élus ce qu'était une commission d'assemblée, ce qu'était un budget, ce qu'était un dossier, ce qu'était un règlement, ce qu'était la loi, etc. Voilà. C'est sous cet angle-là que j'ai abordé ce métier d'administrateur et que, d'une manière ou d'une autre, j'ai continué pratiquement jusqu'à la fin. C'est en fonction de cette formation et de l'expérience que j'ai pu acquérir que, un jour, un de mes camarades d'école et ami qui travaillait à la Commission européenne (1) m'a demandé si je serais intéressé par un poste au sein de la Commission. Ça se passait à la fin de l'année 1961. Et sur la description des fonctions et des conditions pratiques dans lesquelles il s'exerçait, j'ai accepté. C'est comme cela que je suis arrivé à Bruxelles au printemps de 1962, pour exercer les fonctions de chef de cabinet de M. Henri Rochereau, qui commençait un mandat de commissaire européen, avec comme responsabilité principale la politique d'association prévue dans le traité de Rome et dans les conventions annexes.»

Entretien avec Jean Chapperon, 23 janvier 2004.

(1) Jacques Ferrandi.

## Chapitre 19

# Les tentatives d'une politique économique et monétaire

La mise en place d'une politique économique et monétaire communautaire représente un objet de réflexion majeur pour la Commission dès sa création. Il en va de la cohésion interne de la Communauté au fur et à mesure que l'union douanière et le marché commun agricole se mettent en place. Il en va aussi de la volonté de mise en cohérence de politiques communes que l'on souhaite développer. Mais les pressions externes liées à la déstabilisation du système monétaire international (SMI) et sa fragilisation croissante durant les années 60 impliquent pour les Six la consolidation d'une stabilité monétaire régionale et l'affirmation d'une identité monétaire vis-à-vis de l'extérieur.

La coordination des politiques économiques et l'unification monétaire sont dès lors, et pour de longues années, l'un des soucis majeurs de la Commission.

### Vers la «convergence» des politiques économiques et monétaires

#### Des acteurs face à un traité

Le traité CEE ne comporte dans les domaines sous rubrique que peu de contraintes pour les

États et peu de moyens d'action pour la Commission. Si la plupart des projets relatifs à l'unification économique de l'Europe depuis l'entre-deux-guerres mettaient l'accent sur la nécessité d'une union monétaire, depuis la mise en place de l'Union européenne des paiements, en 1950, la stabilisation et le retour à la convertibilité des monnaies en Europe constituent l'un des soucis majeurs de ceux qui s'étaient penchés au chevet d'une Europe alors économiquement malade. C'est que, depuis les années 30, nombre de gouvernements se sont habitués à considérer la monnaie non seulement comme un attribut de la souveraineté, mais aussi comme une donnée majeure de l'économie sur laquelle ils se réservent d'intervenir dans le cadre de politiques globales qu'ils considèrent comme de leur ressort. Il n'en reste pas moins évident que la faiblesse de certaines devises, dont le franc français, met en péril à plusieurs reprises le rétablissement de la liberté des échanges en Europe durant les années 50. Or, la répétition d'une telle situation hypothéquerait la mise en place de l'union douanière. C'est donc autour des notions de responsabilité commune et de solidarité que sont conçus les articles 103 à 109 du traité CEE.

L'article 103 indique que les États considèrent leur politique économique conjoncturelle comme une «question d'intérêt commun» et qu'ils doivent se consulter entre eux et avec la Commission en la matière. L'article 104 stipule que chaque État vise un niveau d'emploi élevé, la stabilité des prix, l'équilibre de sa balance des paiements» et le maintien de la «confiance en sa monnaie». Partant, il établit un objectif essentiel de stabilité et de convertibilité monétaire indispensable à la mise en place et au bon fonctionnement de l'union douanière. Les articles suivants tirent les conséquences de cet objectif en instituant le principe d'une coordination des politiques économiques (article 105) et celui de la nécessité pour chaque État de considérer sa politique de taux de change «comme un problème d'intérêt commun» (article 107).

La situation d'instabilité qui règne encore dans ces domaines au moment de la négociation du traité conduit les négociateurs à envisager les situations de crise: un pays confronté à des difficultés de balance des paiements susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du marché commun verra sa situation examinée par la Commission et pourra se voir recommander des mesures de politique économique tout en bénéficiant éventuellement d'un «concours mutuel» de la part de ses partenaires (article 108). Néanmoins, la France fait inscrire dans le traité la possibilité de «mesures de sauvegarde nécessaires» en cas de crise soudaine de la balance des paiements (article 109). Il est évident que cette dernière hypothèse serait en quelque sorte la sanction d'un échec des objectifs affichés précédemment et que l'un des soucis principaux de la Commission allait être d'éviter d'en arriver là.

Les moyens institutionnels mis à la disposition de la Communauté par le traité en matière de politique économique et monétaire sont d'abord minces. La mise en place du Comité monétaire, prévue par l'article 107 du traité, est rapidement acquise. Outre les deux représentants de la Commission qui assurent par ailleurs son secrétariat, le Comité comprend pour chaque pays membre

un représentant du ministère de l'économie ou des finances et un représentant de la banque d'émission, de manière à assurer la représentation de la politique économique et de la politique monétaire.

L'insuffisance de cette armature économique étant rapidement constatée, la Commission obtient des gouvernements la création de nouvelles instances destinées à renforcer la concertation.

Robert Marjolin puis Raymond Barre sont successivement chargés des questions économiques et financières au sein de la Commission. Économistes, ils disposent d'une solide expérience des réalités tant internationales qu'européennes. Robert Marjolin a été marqué par des sources d'inspiration keynésiennes et planistes. Elles imprègnent dans une assez large mesure les options qu'il propose à la Commission. Professeur d'économie, davantage marqué par une vision libérale que son prédécesseur, Raymond Barre se rattache alors à la vision gaullienne qui consiste à penser que l'ouverture de l'économie française à l'Europe constitue un puissant vecteur de modernisation pour cette dernière. Les deux hommes se distinguent enfin par la physionomie — Michel Albert décrit le «physique longiligne de jeune homme» de Marjolin tout en aimant à rappeler le bon mot de Raymond Barre se décrivant lui-même comme «un homme carré dans un corps rond» (1).

La direction générale II (DG II) qui leur est rattachée, bien que largement peuplée d'économistes, est successivement confiée à deux hauts fonctionnaires italiens, anciens diplomates et fin connaisseurs des réalités européennes: Franco Bobba puis Ugo Mosca. Sous l'autorité du directeur général, trois puis quatre directions dont les compétences respectives traduisent bien les préoccupations principales du moment voient le jour: «Économies nationales et conjoncture», «Problèmes monétaires», «Structure et développement économique», «Études» (1965) et, enfin, «Problèmes budgétaires» (1968). Tant par la nature des

(1) Entretien avec Michel Albert, 18 décembre 2003.



enjeux qu'à travers la personnalité des hommes chargés de ces questions à la Commission, l'influence des Français est à l'époque importante au sein de la direction générale chargée des affaires économiques. Cette influence ne peut pourtant pas être assimilée à une influence des bureaux de la rue de Rivoli sur les organes bruxellois. Une bonne compréhension des influences qui s'exercent alors doit en réalité prendre en compte le rôle joué par Robert Triffin comme conseiller auprès de la Commission à partir de janvier 1958. L'influence de Robert Triffin est particulièrement forte auprès de Robert Marjolin. Les deux hommes se sont connus à Washington durant la guerre et se sont retrouvés à Paris au début des années 50 quand Marjolin était secrétaire général de l'OECE, alors que Triffin dirigeait le bureau de Paris du FMI. Triffin exerce également une influence marquante sur Boyer de La Giroday, un ancien du FMI, chargé sous Raymond Barre de la direction des affaires monétaires, ainsi que sur Roland de Kergolay, un ancien de l'OECE formé aux États-Unis, secrétaire du Comité monétaire entre 1962 et 1969 à la suite d'Alain Prate, devenu par la suite conseiller économique du général de Gaulle. Notons aussi le court passage de Claudio Segré, ancien élève de Triffin à Yale, au sein de la direction des affaires monétaires. Faut-il enfin rappeler les liens existant entre Monnet et Triffin à travers le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe dont l'économiste belgo-américain est le conseiller et ceux qu'un Boyer de La Giroday entretient également avec ce même Comité d'action <sup>(1)</sup>?

### Mieux coordonner les politiques économiques

Robert Marjolin manifeste très vite l'insuffisance des dispositions du traité comme des pratiques en

matière de coordination des politiques économiques: «Il n'y a pas de politique économique de la Communauté. Il y a des politiques nationales qui, heureusement, suivent des voies parallèles et ne se contredisent pas. Mais nous n'avons pas l'assurance que cet heureux état de chose se maintiendra indéfiniment.» Et le commissaire de rappeler l'importance d'une politique économique «coordonnée» de la Communauté et d'en appeler, à terme, à une politique économique «unifiée» <sup>(2)</sup>. Les arguments de Marjolin en faveur de ces nouveaux développements relèvent de facteurs internes à la Communauté: «Cette unification sera rendue nécessaire par la réalisation même du marché commun.» Les conséquences de politiques économiques «différentes voire contradictoires», de «crises inflationnistes ou déflationnistes» ou de «profondes modifications des taux de change entre les pays de la Communauté» sont de nature à mettre en péril l'œuvre en cours de rapide réalisation <sup>(3)</sup>. Bientôt, ce sont l'affirmation même du poids de la CEE sur le plan international et les risques que peut faire courir au projet d'unification économique de l'Europe la dégradation des conditions de fonctionnement du système monétaire international qui poussent la Commission à aller de l'avant. Car l'Europe, «de par sa position de deuxième grande puissance du monde libre, doit prendre conscience de ses responsabilités» <sup>(4)</sup>.

Consciente de la nécessité d'agir même dans un cadre institutionnel restreint, la Commission s'engage pourtant assez vite vers un renforcement du rôle des institutions existantes puis vers la création de nouvelles instances. Le rôle du Comité monétaire consiste dans un premier temps en un examen semestriel de la situation de chaque pays, objet de rapports remis au Conseil et à la Commission. De tels rapports fournissent des éléments sur la politique du crédit, l'importance et le

<sup>(1)</sup> Maes, I., et Buyst, E., «Triffin, the European Commission and the project of a European Reserve Fund» dans Dumoulin, M. (ed.), *Réseaux économiques et construction européenne/Economic Networks and European Integration*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 29, PIE-Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2004, p. 431-444. *Robert Triffin, conseiller des Princes*, témoignage et documents recueillis par Catherine Ferrant et Jean Sloover, avec la collaboration de Michel Dumoulin et Olivier Lefebvre, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1990.

<sup>(2)</sup> Marjolin, R., «Pour une politique économique commune, exposé au Conseil économique et social», *Revue du Marché Commun*, octobre 1959, p. 393 et suiv.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

<sup>(4)</sup> Rapport secret, harmonisation des politiques monétaires nationales des pays de la Communauté, Bruxelles, 30 août 1960. Cité par Bottex, A., «La mise en place des institutions monétaires européennes (1957-1964)», *Histoire, économie et société*, n° 4, 1999, p. 753-774.

## Robert Triffin, la Commission européenne et l'union monétaire

Né à Flobecq (Belgique) le 5 octobre 1911, Robert Triffin est diplômé de Louvain et de Harvard où il défend en 1938 sa thèse de doctorat (PhD) consacrée à la concurrence monopolistique et à la théorie de l'équilibre général. Devenu américain en 1942, il est embauché par la Réserve fédérale puis rejoint le FMI en 1946. Fervent défenseur de l'intégration européenne, il est détaché en décembre 1949 à l'Economic Cooperation Administration, dont la ligne politique s'accorde plus avec ses idéaux que le FMI. Il parvient à convaincre la délégation américaine puis l'OECE (à travers Robert Marjolin, son secrétaire général) de prévoir dans le mécanisme de l'Union européenne des paiements (UEP) une unité de compte construite techniquement pour conserver la valeur la plus stable, et officiellement destinée à servir de pierre angulaire à l'union monétaire. En 1951, Triffin obtient une chaire d'économie à l'université de Yale. Il demeure cependant attentif aux préoccupations européennes. En 1957, il reprend contact avec l'équipe de Jean Monnet.

Dès le début de 1958, Triffin joue un double rôle à la Commission. Il conseille directement Robert Marjolin, mais jouit également, grâce surtout à Frédéric Boyer de La Giroday et à Franco Bobba, d'une grande influence au sein de la DG II. Il en profite pour pousser la Commission à utiliser l'unité de compte, adoptée par la CECA pour la gestion de ses opérations courantes, et à défendre un projet de fonds européen de réserve destiné à préparer l'unification monétaire de l'Europe.

Le succès de cette initiative demeure cependant mitigé. Le Comité monétaire où siègent principalement les représentants des banques centrales s'oppose aux idées de Triffin. Il préfère saluer l'accord d'association entre la CEE et la Grèce en juillet 1961 qui prévoit l'utilisation du dollar américain. Triffin et Marjolin ne parviennent pas à imposer leur point de vue. Raymond Barre développera par la suite son propre schéma vers l'union économique et monétaire, et son successeur, Wilhelm Haferkamp, remettra en question le contrat qui liait Triffin à la



Robert Triffin (1911-1993) durant un exposé à Tokyo en 1967 devant le Japan Economic Research Center. L'économiste belge, devenu américain avant de retrouver sa nationalité d'origine à la fin de sa vie, a joué auprès de la Commission, du CAEUE ainsi que de grandes banques commerciales un rôle significatif dans le cheminement du projet de monnaie unique européenne.

Commission. Ce dernier sera cependant toujours présent en coulisse: d'abord au sommet de La Haye en décembre 1969 où il conseillera Willy Brandt à la demande de Jean Monnet, puis en 1977 dans l'entourage du président Jenkins. En 1979, une monnaie-panier (l'ECU) sera adoptée, et les tenants de la monnaie unique l'utiliseront sur les marchés privés comme vecteur de développement de leur idéal. Les succès acquis sur ce terrain faciliteront la marche vers la future union économique et monétaire.

Revenu en Belgique, ce «citoyen atlantique», comme l'appelait Kennedy, poursuivra son travail de recherche et d'influence qui dépasse très souvent le cadre strict de la science économique. Il s'éteint à Ostende le 23 février 1993.

J. W.

Voir Wilson, J., «Triffin (Robert)», *Nouvelle Biographie Nationale*, Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, Bruxelles, 2003, p. 344-347.

financement des déficits. Il apparaît pourtant assez vite que, le Comité monétaire se contentant d'examiner *ex post* les principaux développements de la situation économique et monétaire de chacun des pays membres et d'émettre des avis, la création d'une nouvelle instance est nécessaire.

La création du Comité de politique conjoncturelle est issue de l'initiative du secrétaire d'État allemand à l'économie, Alfred Müller-Armack, lancée dès le printemps de 1959. Depuis la mise en place de la DG II, la Commission assure en effet le suivi de la conjoncture dans les différents pays en relation avec des experts nationaux issus des instituts de conjoncture et des centres de recherche de chaque pays. La création du Comité de politique conjoncturelle, acquise en mars 1960, vise à stabiliser et à renforcer les contacts avec les responsables des politiques nationales en vue d'une coordination si possible plus précise et plus en amont: «La réunion périodique de ces autorités, plus directement responsables dans leur pays de la politique conjoncturelle, permettrait en effet que soient associés à cet effort non plus seulement les administrations chargées des relations avec l'étranger, mais l'ensemble des services disposant de pouvoirs conjoncturels», dit-on à Bruxelles <sup>(1)</sup>. Composé de personnalités ayant la responsabilité «au niveau le plus élevé de la politique économique et monétaire» <sup>(2)</sup>, le Comité doit avoir parmi ses principaux objectifs celui d'établir «un code de comportement visant à définir les actions auxquelles les États membres s'engagent à recourir ou au contraire à renoncer, de façon à rendre leurs politiques conjoncturelles compatibles avec celles des autres États membres et de la Communauté» <sup>(3)</sup>. Enfin, le Comité reçoit également pour mission d'élaborer, pour le compte de la Commission, les programmes d'actions conjoncturelles

concertées que la situation économique pourrait rendre nécessaires.

Ces ambitions sont dictées par l'expérience d'un passé très récent. La situation difficile des comptes extérieurs de la France en 1957-1958, la fragilité du franc français et les hypothèques tant d'ordre économique que politique que cette situation a fait planer sur la participation effective de ce pays au marché commun sont dans toutes les mémoires. Les mesures de réorganisation prises par la France en décembre 1958 lèvent cependant ces incertitudes. Dès l'année suivante, la Commission est donc en mesure d'envisager ce qui pour elle constitue l'une des échéances importantes dans la mise en place d'une véritable intégration économique: la première étape de la libéralisation des capitaux au sein de la Communauté comme le prévoient les articles 67 à 73 du traité. Mais faute d'un programme précis et d'échéances préalablement fixées, il convient dès lors d'agir avec prudence, vu la fragilité des équilibres extérieurs de certains pays et la volonté d'autres de conserver la maîtrise de flux potentiellement déstabilisants. D'un autre côté, la Commission considère à juste titre la création, à terme, d'un marché communautaire des capitaux comme l'un des éléments d'une Europe économiquement intégrée. La première étape consiste donc à interpréter l'article 67, paragraphe 1, du traité qui expose que les restrictions aux mouvements de capitaux doivent être levées durant la période de transition «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun». Le dialogue développé sur ce sujet entre les États et la Commission par l'intermédiaire du Comité monétaire permet la publication d'une première directive de libération en mai 1960 suivie d'une deuxième, complémentaire de la première, en décembre 1962. Ces directives libèrent en particulier les flux liés aux investissements directs et aux transferts à caractère personnel, car l'autonomie très large dont disposent les États en matière de politique économique fait obstacle à une libération plus globale. Dans le même temps, ces limites indiquent le besoin d'une coordination de plus en plus étroite des politiques économiques

<sup>(1)</sup> Coordination des politiques de conjoncture des États membres, proposition de règlement présenté par la Commission au Conseil, annexé au PV 87, Commission CEE, 19 janvier 1960.

<sup>(2)</sup> Marjolin, R., «Situation économique et politique conjoncturelle», *Bulletin de la CEE*, n° 2, 1960.

<sup>(3)</sup> Projet de règlement concernant la coordination des politiques de conjoncture des États membres, déclaration de la Commission à insérer au procès-verbal de la délibération du Conseil sur le projet de règlement.

nationales. Figurant parmi les objectifs prioritaires de Marjolin, elle est d'autant plus justifiée qu'une série de pressions sur le marché des changes aboutissent à la réévaluation du mark et du florin les 6 et 7 mars 1961.

### Programmation économique et nouveaux développements institutionnels

Le programme d'action de la Communauté pour la deuxième étape du marché commun présenté en octobre 1962 représente une réponse globale de la Commission à l'ensemble des impératifs et enjeux en cours. En matière économique, il est largement inspiré des réflexions de Marjolin et distingue politique de développement économique, politique des structures et politique monétaire. En matière de développement économique, la Commission envisage d'affermir son rôle d'expert afin de «faire apparaître progressivement une politique conjoncturelle communautaire, dans laquelle viendront s'amalgamer les politiques nationales». Selon la méthode développée depuis le début de son action, elle compte obtenir ce résultat à partir d'études préalables plus affinées, de la confrontation des données macroéconomiques nationales et des budgets, et d'un dialogue progressivement renforcé avec les États.

L'innovation majeure réside en réalité dans le projet de programmation à moyen terme. Celle-ci est justifiée par le besoin d'éclairer les décisions nationales et communautaires dont les effets ne se manifestent qu'à longue échéance, d'éclairer l'affectation des ressources des gouvernements, d'éclairer la démarche de ces derniers dans leur propre effort de planification et de mise en œuvre des politiques communes, d'éclairer les politiques régionales et de reconversion industrielle, de permettre une politique des revenus. Ce vaste programme se fonde sur la confrontation des programmes nationaux et permet d'insérer ces derniers dans une programmation communautaire. Établie au cours de l'année 1963, celle-ci couvre, dans un premier temps, les années 1964-1968.

Le deuxième volet du programme prend en compte le domaine monétaire. L'objectif visé est la fin de la période de transition qui, selon le mémorandum de la Commission, devra associer union économique et fixité des taux de change, voire union monétaire. Cette perspective relève tant d'impératifs internes qu'externes. En effet, «la cohésion du marché commun [...] ne pourrait manquer d'être affectée profondément par des troubles monétaires profonds, même si ces troubles affectaient en première instance d'autres pays que ceux de la CEE». De ce point de vue, le programme d'action prévoit un renforcement institutionnel marqué par la création d'un conseil des gouverneurs des instituts d'émission de la CEE, consolidant l'existence de réunions officielles se tenant à Bâle, au siège de la Banque des règlements internationaux (BRI), depuis 1959. Le développement de la coopération monétaire entre les Six doit se poursuivre tant à l'échelle interne à la Communauté que sur le plan externe. Sur le plan interne, il s'agit des décisions impliquant la création de monnaie. Sur le plan externe, il s'agit de favoriser l'émergence d'une politique monétaire extérieure de la Communauté impliquant les relations avec le FMI et la réforme du SMI. Une telle politique implique le développement de consultations préalables avant la prise de décisions importantes, ainsi qu'un système de recommandations. De même, une série de dispositifs relatifs au concours mutuel que les pays membres doivent s'accorder au titre de l'article 108 du traité doit être mise en place. Ces dispositifs permettraient enfin une nouvelle avancée du programme de libération des mouvements de capitaux engagé par les deux premières directives. Au total, l'ambition est de passer progressivement d'une coordination à une centralisation des décisions monétaires, la création de l'union monétaire pouvant «devenir l'objectif de la troisième étape du marché commun» <sup>(1)</sup>. Ajoutons que l'évolution contradictoire de la conjoncture entre plusieurs pays d'Europe et les tensions

(1) Programme d'action pour la CEE pendant la deuxième étape.

monétaires ainsi créées à partir de 1963 justifient les invitations de la Commission <sup>(1)</sup>.

Certaines de ses propositions revêtent un caractère volontariste et remettent en cause les traditions d'autonomie nationale. La volonté d'encadrer les décisions à venir de la Communauté dans une programmation plus rigoureuse que par le passé est contestée par les libéraux, au sein de la Commission et en dehors. Sur le plan monétaire, les gouvernements ne sont pas prêts à tous les transferts de responsabilités que le renforcement de la coordination puis des capacités monétaires de la Communauté impliquent.

Ces projets de programmation économique à moyen terme sont de toute évidence inspirés par l'expérience de Marjolin en tant que collaborateur de Monnet au commissariat au plan en France, et l'esprit des propositions rappelle certaines des idées avancées par la France aux tout débuts de l'OECE <sup>(2)</sup>. Au début des années 60, la planification française connaît un net renouveau du fait du retour du général de Gaulle au pouvoir, et ce modèle inspire nettement le schéma proposé par Marjolin. Le colloque organisé à Rome en décembre 1962 afin de promouvoir l'idée de «programmation européenne» fait ainsi bonne place aux modèles nationaux dont elle se veut en quelque sorte le prolongement. C'est ainsi Pierre Massé, commissaire général au plan, acteur le plus en vue de la planification française sous la V<sup>e</sup> République, qui présente le modèle français à cette occasion <sup>(3)</sup>. L'objectif de la création du Comité de politique économique à moyen terme semble donc être d'adapter le modèle français à l'échelle de la Communauté à travers une coordination des plans nationaux sous l'effet de consultations régulières des responsables dans chaque pays, encadrés par les experts de la DG II. Les politiques communes, certains aspects de la future politique industrielle ou régionale trouvent leur

orientation générale à travers les travaux du Comité de politique à moyen terme. Une telle démarche implique de toute évidence un accord général sur les grands principes de la planification à l'échelle des pays membres, puis l'acceptation du changement d'échelle souhaité par Marjolin et ses collaborateurs. Marjolin n'ignore pas que l'idée de planification suscite alors par elle-même des oppositions, d'où la prudence de la présentation, l'utilisation du terme de «programmation» et non de planification, la mention des vertus de la concurrence. Les projets de Marjolin subissent néanmoins de nombreuses critiques. Comme l'explique rétrospectivement Jean Flory, «ça ne s'est pas bien passé au début parce que, sous ce nom habile de "politique à moyen terme", certains partenaires de la France, notamment l'Allemagne, y ont vu de la planification» <sup>(4)</sup>. Plus fondamentalement, l'économiste libéral français Jacques Rueff traduit un doute certain: «La vraie question [...] c'est de savoir si la programmation telle qu'elle est pratiquée est vraiment cet instrument efficace que l'on nous envie de l'extérieur» <sup>(5)</sup>. De leur côté, les organisations du monde patronal, à travers l'UNICE, manifestent leur opposition à tout dirigisme en signifiant que la programmation doit préserver la liberté des entreprises. Les responsables économiques allemands sont quant à eux loin de partager l'intérêt d'une programmation qu'ils assimilent volontiers à du dirigisme. Les critiques viennent de Ludwig Erhard lui-même, tandis qu'une conférence organisée par la List Society réunissant Alfred Müller-Armack, secrétaire d'État à l'économie, plusieurs économistes allemands de renom, mais aussi Walter Hallstein et Hans von der Groeben, contestent les vertus d'une économie planifiée <sup>(6)</sup>.

(1) Extrait de l'exposé prononcé le 29 octobre 1963 devant le Comité économique et social par Robert Marjolin. *Revue du Marché Commun*, n° 64, décembre 1963.

(2) Bossuat, G., *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, CHEFF, Paris, p. 192-195.

(3) Massé, P., «Rapport sur la programmation économique en France», *Revue du Marché Commun*, n° 53, décembre 1962.

(4) Entretien avec Jean Flory, 3 décembre 2003.

(5) Maes, I., «Projets d'intégration monétaire à la Commission européenne au tournant des années 1970», dans Bussière, É., Dumoulin, M., et Schirmann, S. (dir.), *Milieus économiques et intégration européenne au XX<sup>e</sup> siècle — La crise des années 1970. De la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 35, PIE-Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2006, p. 35-50.

(6) Maes, I., *Macroeconomic and monetary policy-making at the European Commission, from the Rome treaties to The Hague Summit*, coll. «Working papers — Research series», n° 58, National Bank of Belgium, août 2004.

## Robert Marjolin

Né à Paris le 27 juillet 1911, Robert Marjolin, issu d'une modeste famille parisienne, quitte l'école à 14 ans. Sa puissance de travail, sa volonté et sa très grande curiosité intellectuelle lui ont néanmoins permis de reprendre ses études quelques années plus tard. Après avoir passé l'équivalent du baccalauréat, il choisit d'abord la philosophie, puis l'économie et le droit.

Il obtient, à 21 ans, une bourse pour aller étudier une année à Yale. Sa découverte des États-Unis le marquera profondément. Il est alors jeune militant socialiste — il a adhéré aux Jeunesses socialistes en 1929 — et plutôt critique à l'égard de l'Amérique. Or, c'est de ce séjour que naissent ses premières réflexions sur les bienfaits du libéralisme économique sur la société. Ainsi, il confie: «La vérité, c'est que j'étais, comme je devais l'être souvent par la suite, intellectuellement et sentimentalement déchiré entre, d'une part, un désir de justice sociale et d'égalité et, d'autre part, une aspiration profonde vers une société efficace et productive. Peut-être est-ce l'idée d'une telle tension qui résume le mieux ce que je suis» (1). Il entretiendra tout au long de sa vie de solides amitiés avec des hauts fonctionnaires américains.

En 1934, Léon Blum lui confie la rubrique économique du *Populaire*, journal socialiste. Deux ans plus tard, il est chargé de mission au sein du gouvernement du Front populaire. En désaccord avec ce dernier, il démissionne et publie une série d'articles dans la revue *L'Europe nouvelle* dans lesquels il préconise pour la France une politique économique et sociale subordonnée à la préparation de la guerre.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, il rencontre Jean Monnet qui lui confie, en janvier 1944, le poste de chef de la mission française d'achats aux États-Unis. En 1945, Monnet le fait nommer directeur de la direction des relations économiques extérieures par le gouvernement provisoire de la République française (GPRF), puis l'appelle auprès

de lui pour mettre en œuvre le plan français de modernisation et d'équipement. Ses activités et ses séjours à Londres et à Washington nourrissent sa réflexion et l'amènent à envisager la sortie du protectionnisme comme unique voie pour moderniser la France. Cette option d'ouverture se combine chez lui à de fortes convictions en faveur des bienfaits du keynésianisme et du planisme. Au moment de la mise en œuvre du plan Marshall, il prend la tête de la délégation française au sein du Comité de coopération économique européenne.

Secrétaire général de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en 1948, il tente vainement de convaincre les États européens de la nécessité d'une union douanière. Il démissionne en 1955 et rejoint un peu plus tard l'équipe de Christian Pineau au ministère des affaires étrangères, où, en tant qu'expert, il participe aux négociations du traité de Rome. En effet, il ne défend pas n'importe quelle forme d'unité européenne. C'est avant tout au marché commun qu'il croit. C'est pour cette raison qu'il défendra la CEE contre la zone de libre-échange proposée par les Anglais (1956-1958). Son engagement européen est cependant dépourvu d'idéalisme ou de lyrisme. Il n'est donc pas étonnant que, pour lui, le rôle central de la Commission européenne se limite à appliquer le traité de Rome: «Marjolin ne croyait pas que le concept *nation* pourrait être remplacé par le concept *Europe* en une seule génération, ou même en plusieurs générations simplement en créant de nouvelles institutions» (2).

Il quitte la Commission européenne en 1967. Il intègre peu de temps après le monde des affaires: il est notamment membre du conseil d'administration de la Royal Dutch-Shell et conseiller économique pour IBM.

Il décède à Paris le 15 avril 1986 non sans avoir mis la touche finale à la rédaction de ses mémoires: *Le travail d'une vie*.

A. L.

(1) Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 46.

(2) Ball, G. W., *The past has another pattern*, Norton and Company, New York, 1982, p. 102.

À l'intérieur de la Commission elle-même, tout particulièrement au sein de la DG IV, des critiques s'élèvent à l'égard d'une planification européenne remettant en cause le rôle central de la concurrence dans le processus d'intégration. Le heurt entre les deux philosophies aboutit à une série d'arbitrages. Ainsi décide-t-on que les études relatives à la programmation à moyen terme n'ont pas un caractère d'objectif mais de simple prospective. De son côté, le Conseil s'attache à réduire l'autonomie du futur Comité de politique économique à moyen terme en affirmant la responsabilité des États dans la coordination des politiques économiques.

Une fois amendé par la Commission elle-même puis par les États représentés au Conseil, le programme de la Commission débouche sur une série de nouvelles créations de comités: Comité des gouverneurs de banques centrales, Comité de politique budgétaire, Comité de politique économique à moyen terme. Le tout est combiné au renforcement des missions du Comité monétaire. D'une manière générale, c'est la nécessité d'une concertation préalable et d'une coordination approfondie qui s'impose en matière de politique budgétaire, de modification des taux de change et de positions à adopter sur le fonctionnement et l'éventuelle réforme du SMI.

### Une coordination aux résultats modestes

Les amples ambitions dont témoignent le programme d'action de 1962 et les novations institutionnelles de mai 1964 font place, au cours des années suivantes, à des perspectives plus modestes. Sur le plan international, les débats se développent autour des questions essentielles que représentent les difficultés de la balance des paiements américaine et du dollar et la réforme du SMI. Les Européens sont d'accord sur le constat: les déséquilibres internes aux États-Unis et des exportations trop abondantes de capitaux sont largement responsables des difficultés du dollar et par là même du SMI. Les États-Unis doivent donc faire l'effort de discipline indispensa-

ble pour sauver le système, tandis que les Six doivent jouer un rôle conforme à leur poids économique dans les débats sur la réforme du SMI et au sein des institutions monétaires internationales. Mais les divergences sur l'attitude à adopter quant à la réforme du SMI sont importantes. Dans le même temps, les interventions du général de Gaulle sur le sujet, à partir de mars 1965, durcissent le débat et hypothèquent le succès des tentatives de la Commission en vue de «contribuer à dégager une solution acceptable par tous» <sup>(1)</sup>.

Mais toute attitude commune au plan international implique une coordination efficace des politiques économiques. Or, celle-ci demeure encore insuffisante. Au début de l'année 1967, le président du Comité monétaire, Émile van Lennep, évoque une nouvelle étape vers le renforcement de la coordination des politiques économiques à travers la mise en place de normes en matière de politique budgétaire, de politique monétaire, de balance des paiements. Tout en approuvant ces orientations, Marjolin remarque que «ce sont les réticences dans le Conseil qui ont limité la portée» des initiatives de la Commission en la matière. Le commissaire à la concurrence, von der Groeben, plus pessimiste encore, évoque un «gap» entre «les efforts accomplis et les procédures arrêtées en matière de coordination et la réalité». Pour lui, comme pour le président Hallstein, pourtant moins pessimiste sur un plan plus global, il faut «rechercher dans la Communauté et dans chaque pays les moyens d'une prise de conscience des nécessités européennes au niveau politique».

Globalement, l'attitude des gouvernements explique l'insuffisance des résultats obtenus en matière de coordination ainsi que le blocage de toute nouvelle avancée en matière de libération des mouvements de capitaux. Marjolin, convaincu à la fois de la nécessité de la création d'un marché des capitaux communautaire et des risques que celle-ci représente, évoque la nécessité d'«apprendre à

(1) La CEE et les questions monétaires internationales, déclaration de Robert Marjolin devant le Parlement européen, le 23 mars 1965.

nager en sautant dans la rivière» tout en prévoyant les clauses de sauvegarde nécessaires.

En janvier 1967, van Lennep décrit ainsi la réalité de l'intégration en matière de politique économique: «Il faut poursuivre une action persévérante, même si elle n'est pas spectaculaire, renforcer les limites à l'action autonome des gouvernements nationaux pour compenser les faiblesses que les nécessités politiques introduisent souvent dans les mesures des gouvernements nationaux et aboutir ainsi à une coordination effective de plus en plus poussée» (1).

## Le premier essai d'union économique et monétaire

### Le premier «plan Barre»

Les années 1968-1972 restent, dans la mémoire collective, celles de la première tentative d'union économique et monétaire. Le contexte de ces années semble, de manière paradoxale, à la fois porteur d'optimisme et de dangers. «Optimisme parce qu'on était encore dans cette période heureuse de croissance [...]. On avait l'impression que la croissance allait se poursuivre, et puis la construction européenne venait d'enregistrer des succès importants» (2). Inquiétude, cependant, du fait d'une série d'événements monétaires qui confirment la fragilité extrême du SMI et risquent de mettre à mal un édifice européen encore fragile. La crise de la livre sterling que le gouvernement britannique est contraint de dévaluer dans des conditions difficiles à l'automne 1967 est la dernière alerte avant une crise du dollar sonnante et frôlée du SMI. Quelques mois plus tard, la crise

de mai 1968 atteint l'un des principaux membres de la Communauté: «Vus de Bruxelles et dans la pratique de la vie de la Commission, ces événements [...] ont fait prendre conscience de la fragilité et de la réversibilité des progrès faits dans la construction européenne [...]. Il n'y avait pas de raison que le phénomène ne se reproduise pas ailleurs, ultérieurement, et peut-être de manière plus grave» (3). D'où un sentiment de l'urgence d'agir, de préserver dix années de construction économique de l'Europe avec l'idée que, «par une volonté politique assise sur une coopération constamment renforcée, on pouvait probablement — et à condition de ne pas s'arrêter là et de faire des progrès dans la coordination et la solidarité — écarter les dangers qui menaçaient la construction». Pour Raymond Barre, l'essentiel est de «mettre à l'abri la Communauté» (4). S'appuyant sur l'expérience de son prédécesseur, sa parfaite maîtrise des dossiers monétaires internationaux et des contacts rapidement étroits avec le Comité des gouverneurs de banques centrales, il prend vite les premières initiatives en ce sens.

Le mémorandum sur l'action de la Communauté dans le domaine monétaire présenté au Conseil en février 1968, alors tenu secret du fait d'un contexte monétaire international extrêmement tendu, met l'accent sur l'indispensable cohésion des Six face aux nouvelles tempêtes qui se préparent: accord mutuel préalable à toute modification des taux de change, suppression des marges de fluctuations jusque-là autorisées entre les monnaies des pays membres, création d'un système d'assistance mutuelle et d'une monnaie de compte communautaire, action concertée au sein des instances monétaires internationales.

Mai 1968 semble, dans un premier temps, remettre en cause la possibilité même d'une politique économique et monétaire réellement coordonnée. La mise en jeu par la France de mesures de sauvegarde d'inspiration protectionniste, alors que l'union douanière entre les Six est tout juste

(1) FJME, AMK 13, note d'Émile Noël à Klaus Meyer, discussion avec Émile van Lennep pendant la séance de la Commission du 6 septembre 1967.

(2) Paye, J.-Cl., «Vers le plan Werner: le rôle de la Commission des Communautés, 1967-1973», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. II, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002, p. 114. Jean-Claude Paye témoigne ici de son expérience comme chef de cabinet de Raymond Barre, nouveau commissaire chargé des questions économiques et financières.

(3) Ibidem, p. 116.

(4) Entretien avec Raymond Barre, 20 février 2004.



achevée au 1<sup>er</sup> juillet 1968, et l'évolution inflationniste que les accords salariaux signés entre syndicats et patronat vont probablement provoquer en France apparaissent en contradiction avec les enjeux de l'heure. Raymond Barre agit de sorte à préserver l'essentiel. Durant l'été, il s'emploie à obtenir du gouvernement français qu'il respecte l'obligation de consultation en matière de mesures de sauvegarde, tout en s'efforçant de lui faciliter les choses auprès de la Commission. Les « discussions de la Commission sur les mesures de sauvegarde françaises [...] furent souvent très tendues, on continuait tard dans la nuit et... on votait », se souvient-il <sup>(1)</sup>. Quelques mois plus tard, en novembre 1968, alors que le franc français subit un nouvel accès de faiblesse sur le marché des changes et que la coopération comme la solidarité apparaissent très insuffisantes entre les Six, Raymond Barre intervient auprès du général de Gaulle et obtient qu'il renonce à une dévaluation qui aurait présenté de graves inconvénients tant sur le plan national que sur le plan communautaire. Satisfaite de ce résultat, la Commission conclut de ces événements à la nécessité urgente de renforcer la solidarité monétaire et la coopération économique entre les Six, seule solution susceptible de créer, au sein de la CEE, la cohésion nécessaire pour affronter les nouvelles tempêtes que l'on attend.

Dès le 5 décembre 1968, la Commission présente au Conseil un mémorandum « au sujet de la politique susceptible d'être poursuivie au sein de la Communauté pour faire face aux problèmes économiques et monétaires actuels ». Le mémorandum du 12 février 1969, qu'il est d'usage d'appeler « premier plan Barre », précise les propositions de la Commission tant sur le plan de la convergence des politiques économiques que sur celui de la coopération monétaire <sup>(2)</sup>. S'inspirant de

préoccupations qui avaient été celles de la Commission depuis le début de la décennie, il préconise la concertation des politiques économiques à moyen terme en retenant tout particulièrement les perspectives de croissance économique et de l'emploi, de taux d'inflation, d'équilibre des paiements extérieurs, en adoptant une meilleure synchronisation des programmes économiques nationaux et un traitement coordonné des problèmes structurels de chaque économie. La coordination des politiques économiques à court terme, elles-mêmes articulées sur les programmes à moyen terme de chaque pays, doit être renforcée à travers des consultations préalables aux décisions de politique économique et la mise en place d'indicateurs d'alerte. La contrepartie d'une meilleure coordination réside notamment dans la création d'un mécanisme de soutien monétaire à court terme mis en œuvre par les banques centrales, jouant sur simple appel du pays demandeur mais plafonné et soumis à consultation a posteriori, d'une part; de concours financier à moyen terme mis en œuvre sur décision du Conseil en faveur des États pour lesquels le soutien à court terme ne suffit pas, d'autre part. Le premier plan Barre marque en réalité une inflexion par rapport au mémorandum de février 1968 en ce qu'il met davantage l'accent sur la nécessaire coordination des politiques économiques, car les événements de 1968 ont montré que, plus que jamais, cohésion interne et capacité à résister aux chocs externes étaient liées. Il ne fait par ailleurs aucun doute que, au sein du Comité monétaire, Néerlandais et Allemands insistent régulièrement sur la discipline nécessaire en matière d'inflation et que le mémorandum de février 1969 en a tenu compte.

### Vers l'union économique et monétaire?

Les initiatives qui aboutissent aux décisions prises par les Six au sommet de La Haye, l'une des plus emblématiques étant celle qui vise à la mise en œuvre de l'union économique et monétaire de l'Europe à échéance pour 1980, ont de multiples origines.

(1) Paye, J.-Cl., « Vers le plan Werner... », op. cit., p. 116. Entretien avec Raymond Barre, 20 février 2004.

(2) Le mémorandum de la Commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté a fait l'objet de multiples publications. On en trouvera le texte dans *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. II, op. cit.



**Raymond Barre**

Caricature du commissaire chargé des affaires économiques et financières de 1967 à 1972, Raymond Barre, parue en décembre 1972 dans *30 jours d'Europe*, périodique édité par le bureau d'information de Paris.

En mai 1969, les marchés subissent une nouvelle série de pressions qui poussent à la hausse du mark sans que le gouvernement allemand, isolé vis-à-vis de ses partenaires, se décide sur le moment à réévaluer. La dévaluation du franc français, le 8 août 1969, puis la réévaluation du mark, le 27 octobre, permettent d'apaiser les tensions et de faciliter le dialogue entre États, alors que de nouvelles équipes, Georges Pompidou en France, Willy Brandt en Allemagne, se montrent prêtes à une relance de la construction européenne. De son côté, le CAEUE, conseillé par Robert Triffin, plaide pour la mise en place d'un projet ambitieux de fonds européen de réserve, prélude à la création d'une monnaie et d'une banque centrale européennes. À la Commission, Raymond Barre, très au fait des difficultés de la coopération entre gouvernements à travers les débats au sein du Comité monétaire, plaide cependant pour une

politique plus prudente. À Mons, en avril 1969, il expose aux ministres des finances que l'achèvement de l'union douanière impose la coopération monétaire: «Ce que nous avons proposé est raisonnable; si l'on veut écarter nos propositions monétaires, il ne fallait pas faire le 1<sup>er</sup> juillet 1968. Quand on se prive des moyens du commerce extérieur, il faut mettre quelque chose à la place» (1). S'il obtient des ministres la mise en place du mécanisme de soutien à court terme en janvier 1970, il sait combien il sera difficile d'en obtenir davantage en matière de concours mutuel. Le 21 février 1970, il explique à Monnet que la position du ministre allemand des finances, Schiller, est de renvoyer les questions d'organisation monétaire à la fin du programme d'union économique et monétaire. Monnet consigne à propos du commentaire français: «M. Barre pense que des mesures monétaires sont nécessaires au cours des étapes précédentes. L'idée d'un fonds européen de réserve fait peur. M. Barre pense qu'il faut tourner cette difficulté en n'employant pas cette dénomination et en obtenant des accords successifs qui engagent peu à peu les réserves monétaires nationales, comme l'accord sur l'aide automatique a commencé à le faire [...]. Il a maintenant l'expérience des banques centrales et des ministères des finances. Il faut les accoutumer et les faire évoluer pas à pas» (2).

Sur la base des conclusions de la conférence de La Haye, les services de la Commission préparent une proposition de plan par étapes devant conduire à la mise en place d'une union économique et monétaire que l'usage a bientôt dénommé «second plan Barre». Il est présenté au Conseil le 4 mars 1970, soit deux jours avant que le groupe Werner, désigné par les ministres des finances des Six pour étudier, de son côté, le projet d'UEM, soit installé. La communication de la Commission au Conseil au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire prolonge les réflexions élaborées par cette der-

(1) AMAEF, F 30 B 50 479, conférence de Mons, notes manuscrites, 20-21 avril 1969.

(2) FJME, AMK C 33/1/126, conversation avec Raymond Barre, 19 février 1970.

## Raymond Barre

Raymond Barre est né à Saint-Denis de la Réunion le 12 avril 1924. Après s'être engagé dans les Forces françaises libres en 1943, il réalise de brillantes études, atypiques par rapport aux autres hommes politiques français de sa génération: diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, il ne se présente pas à l'École nationale d'administration (ENA), mais choisit l'université et obtient l'agrégation de sciences économiques en 1950.

Professeur d'économie (Caen, Tunis, Paris, professeur à l'IEP), c'est aussi un universitaire de convictions: libéral, il se bat contre le protectionnisme français.

Son engagement au service du renouveau économique de son pays se déploie auprès de Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'industrie de 1959 à 1962, dont il est directeur de cabinet. À la suite de cette expérience, il devient membre du conseil du Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) auprès du commissariat général du plan (1966), avant d'être nommé à Bruxelles en 1967.

D'abord vu comme «l'homme de de Gaulle» par les autres commissaires, quelque peu méfiants à son égard lors de son arrivée, Barre s'impose rapidement par l'ampleur de ses vues mises au service de l'Europe.

À Bruxelles, Barre est régulièrement en contact avec Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'économie et des finances de Georges Pompidou. Cette rencontre avec le futur président de la République française fut déterminante pour la suite de sa carrière: le 12 janvier 1976, à la suite d'un remaniement ministériel, Raymond Barre est nommé ministre du commerce extérieur dans le gouvernement de Jacques Chirac. Sept mois plus tard, à la suite de la démission de ce dernier, il devient Premier ministre; c'est le premier chef de gouvernement non gaulliste de la V<sup>e</sup> République.

En pleine crise économique et financière, Barre devient à la fois Premier ministre et ministre de l'économie et des finances. Il prend alors une série

de mesures de lutte contre la crise en affirmant sa volonté de donner la priorité au rétablissement des grands équilibres et à l'assainissement de l'économie française. C'est sous son gouvernement que la France participera de façon active à la création du système monétaire européen (SME).

Candidat à l'élection présidentielle de 1988, il obtient 16 % des voix au premier tour.

Raymond Barre a eu une influence déterminante sur la politique économique de la France, quelle que soit la tendance politique au pouvoir. La rigueur qu'il a lancée dans la conduite de l'économie a influencé la gauche — en particulier Pierre Bérégovoy — et la droite, avec Édouard Balladur par exemple. Raymond Barre devient par la suite maire de Lyon de 1995 à 2001.

G. L.

Extrait de l'entretien avec Raymond Barre sur son expérience à la Commission, 20 février 2004:

*«Elle a contribué, je dirais, à compléter ma formation. Sur l'idée de base qui était la construction européenne, pas de problème. Je crois que c'est important pour mon pays. Mais il ne s'agit pas de parler de l'Europe comme cela. Il faut l'avoir vécue. Les rapports entre les gouvernements. Les tensions. Les influences politiques. Les influences syndicales. Tout ça est un jeu auquel il faut avoir participé. Deuxièmement, les rapports entre l'Europe et le reste du monde. Alors là, je dois vous dire que ce n'est pas également une chose simple. Autrement dit, tant sur le plan européen que sur le plan international, on acquiert une expérience qui est extrêmement utile. Qui m'a servi quand je suis devenu Premier ministre, d'ailleurs. Si M. Giscard d'Estaing m'a désigné, c'est en grande partie parce que j'avais eu cette expérience. Voilà. Il me reste un très bon souvenir de ces cinq années et demie à la Commission.»*

nière depuis sa création. L'union économique et monétaire s'inscrit dans la perspective de mise en place d'un «espace économique sans frontières» et d'un ensemble individualisé vis-à-vis du monde extérieur. Elle implique par conséquent la substitution d'instruments communautaires aux instruments nationaux en vue d'un guidage et d'une régulation globale de l'économie et le développement d'une politique des structures visant à réduire les disparités entre économies. L'objectif à réaliser est celui d'un espace monétaire stable et individualisé au sein d'un système monétaire international fragilisé. À la contribution qu'un tel espace peut représenter à la stabilisation du SMI se joint alors un sentiment d'urgence. Il faut agir avant que la crise finale du SMI ne ruine l'expérience communautaire. Le schéma proposé par la Commission répond à l'objectif de progressivité souhaité par les États, à l'équilibre entre contraintes relevant de la coordination et solidarité entre ceux-ci. Les deux premières étapes, étape préliminaire (1970-1971) et étape préparatoire (1972-1975), proposent quatre domaines de coopération croissante: coordination des politiques économiques, création d'un marché unifié des capitaux, harmonisation fiscale, solidarité monétaire. Seule la troisième étape (1976-1978) comporte les mutations institutionnelles liées à l'achèvement du processus: création d'un conseil des gouverneurs, d'un fonds européen de réserve, fixation irrévocable des parités, libre circulation totale des capitaux et abolition des frontières fiscales. Ambition et prudence caractérisent ainsi les propositions de la Commission: marche parallèle des efforts de convergence économique et de solidarité, mutations institutionnelles comportant les nécessaires transferts de souveraineté en fin de parcours, exécution du programme de politique économique à moyen terme préparé pour les années 1970-1975 comme test de la bonne marche vers la convergence des économies.

Les travaux du groupe Werner se développent entre mars et octobre 1970. La Commission ne manque pas de contacts avec ses membres, ne serait-ce qu'en raison des liens d'estime et d'amitié qui existent entre Bernard Clappier (président du Co-

mité monétaire) ou Hubert Ansiaux (président du Comité des gouverneurs des banques centrales) et Raymond Barre qui expliquent que celui-ci n'éprouve aucune difficulté, une fois le rapport Werner rendu public, à montrer que bien des recommandations de ce rapport étaient «celles-là même que, depuis un certain nombre de mois, pour ne pas dire d'années, la Commission a non seulement préconisées, mais déjà formalisées»<sup>(1)</sup>. Il n'en reste pas moins que les propositions transmises par la Commission au Conseil le 29 octobre 1970 sur la base des recommandations du plan Werner témoignent du même souci de pragmatisme et de prudence que le plan présenté au Conseil le 4 mars. C'est sur le terrain institutionnel que Barre sait très sensible aux yeux du gouvernement français que ce pragmatisme apparaît de la manière la plus nette. Là où le groupe Werner évoque la création d'un «centre de décision pour la politique économique [...] politiquement responsable devant un Parlement européen» et un ensemble de réformes institutionnelles à élaborer durant la première phase de mise en œuvre de l'UEM, les propositions de la Commission évoquent le transfert de «certaines compétences [...] devant se limiter à ce qui est nécessaire à la cohésion de l'union et à l'efficacité de l'action communautaire» sans se prononcer sur la nature des organes à créer ni sur la répartition des compétences entre ces derniers. À la suite de plusieurs réunions du Conseil puis d'une entrevue Brandt-Pompidou, un compromis d'ensemble est trouvé entre gouvernements le 9 février 1971, et les bases d'une première étape vers l'UEM sont adoptées le 22 mars. Elles associent de manière parallèle coordination des politiques économiques et coopération monétaire. Pratiquement, la décision de réduire, à compter du 15 juin, la marge de fluctuation autorisée des monnaies européennes par rapport au dollar constitue la première étape vers l'établissement de parités fixes entre les monnaies de la Communauté. Mais, pour réussir, un tel programme suppose la capacité et la volonté politique des

(1) «L'Union économique et monétaire: objectifs et problèmes. Déclarations de M. Raymond Barre devant le Parlement européen, 18 novembre 1970», *Bulletin des CE*, n° 1, 1971.



Le *Courrier du personnel* du 18 février 1971 met en exergue, par un photomontage qui saluait déjà l'euro, les décisions du Conseil de ministres sur la mise en place d'une union économique et monétaire.

pays membres à coordonner suffisamment leurs efforts pour affronter les derniers soubresauts d'un SMI moribond et les tensions que sa chute crée au sein de la CEE.

### Le temps de la désillusion

La crise spéculative qui se développe au printemps et à l'été 1971 remet en cause les options prises en mars. Confrontée à un afflux massif de capitaux flottants attirés par le rôle de monnaie refuge que joue de plus en plus le mark, la Deutsche Bundesbank décide, le 5 mai, de cesser de soutenir le dollar et de fermer le marché des changes. Elle est suivie dans sa décision par les banques centrales de la Belgique et des Pays-Bas.

Cette crise qui confirme le bien-fondé des avertissements de la Commission depuis plusieurs années pose aux yeux du grand public la question de la capacité des Six à s'entendre sur une attitude commune. Réunis le 8 mai, leurs ministres des finances ne peuvent se mettre d'accord sur le comportement à adopter. Soucieuse de préserver la cohésion monétaire entre les Six dans un système international stable, la Commission avait proposé le maintien des parités fixes entre les monnaies européennes, assorti de la mise en place de mesures de contrôle des mouvements de capitaux flottants destinées à protéger la Communauté de nouveaux afflux déstabilisants. Le gouvernement allemand proposait de son côté d'assurer la cohésion communautaire au moyen d'un flottement coordonné des monnaies européennes vis-à-vis du dollar. L'impossibilité de s'entendre aboutit à l'éclatement de l'espace monétaire européen. Le mark puis le florin flottent désormais à la hausse vis-à-vis du dollar. Français et Italiens cherchent à préserver leur parité au moyen du contrôle des changes. La Belgique installe un double marché des changes. À l'issue de cette crise, Raymond Barre tient à présenter, quant au fond, son analyse de la situation au Parlement européen: «Tant qu'à l'égard de quelques grands problèmes un certain consensus politique ne se sera pas dégagé entre les États membres, nous enregistrerons toujours, en dépit des déclarations de principe exprimant de bonnes intentions, des engagements réservés et, dans les situations difficiles, des décisions tendant à sauvegarder des intérêts que chaque pays considère comme vitaux»<sup>(1)</sup>.

La décision du gouvernement américain, le 15 août 1971, de suspendre la convertibilité en or du dollar et d'instaurer une taxe à l'importation de 10 % représente un nouveau défi pour la Communauté. Dans l'immédiat, il n'est pas relevé. Les ministres des finances réunis le 19 août ne peuvent se mettre d'accord sur une attitude commune. L'espace monétaire européen reste donc divisé entre un mark flottant à la hausse,

<sup>(1)</sup> «Exposé de M. Barre devant le Parlement européen, 18 mai 1971», *Bulletin des CE*, n° 6, 1971.

## La CEE face à l'instabilité monétaire internationale: chronologie

1958	27 décembre: retour à la convertibilité des monnaies de dix pays européens
	29 décembre: dévaluation du franc français
1961	6-7 mars: réévaluation du mark allemand et du florin néerlandais
1964	8 mai: création du Comité des gouverneurs de banques centrales de la CEE
1967	18 novembre: dévaluation de la livre sterling
1969	12 février: «plan Barre» sur la coordination des politiques économiques et le soutien monétaire
	8 août: dévaluation du franc français
	24 octobre: réévaluation du mark allemand
	1 <sup>er</sup> -2 décembre: conférence de La Haye — premier projet d'UEM
1970	9 février: la CEE institue le soutien monétaire à court terme
	16 octobre: présentation du rapport Werner
1971	22 mars: adoption du programme d'UEM en trois étapes — la CEE institue le concours financier à moyen terme
	10 mai: flottement du mark allemand et du florin néerlandais
	15 août: suspension de la convertibilité du dollar en or, flottement du dollar
	17-18 décembre: accords de Washington, réajustement du cours des monnaies
1972	24 avril: mise en place du serpent monétaire européen (accords de Bâle)
	1 <sup>er</sup> mai: entrée de la livre sterling dans le serpent
	23 juin: la livre sterling sort du serpent
1973	12 février: dévaluation du dollar
	13 février: la lire italienne sort du serpent
	19 mars: flottement du dollar
1974	19 janvier: le franc français sort du serpent

une zone monétaire Benelux organisée autour d'un flottement concerté du florin et du franc belge et un marché italien et français soumis au contrôle des changes. Les Européens perçoivent aussitôt les difficultés induites par cette situation en matière de prix agricoles car, l'unicité n'étant plus assurée du fait des comportements divergents des monnaies européennes, la PAC si labo-

rieusement établie est remise en question. Dès lors, un système complexe de montants compensatoires monétaires (MCM) est instauré. Il constituera pour de longues années un sujet de controverse entre pays membres.

Confrontés à la menace représentée par la dépréciation du dollar et la surtaxe qui risque d'en-

traver leurs exportations vers les États-Unis et plus largement la zone dollar, les Six parviennent à concilier leurs points de vue en septembre autour d'une ultime tentative destinée à sauvegarder leur cohésion. Une série de rencontres bilatérales entre chefs d'État ou de gouvernement européens leur permet de présenter un front uni face aux Américains lors de la conférence du Smithsonian Institute à Washington les 17 et 18 décembre 1971. La surtaxe américaine à l'importation est ainsi supprimée, tandis que les parités du dollar, du yen et des monnaies européennes sont réajustées dans le cadre d'un SMI aux règles assouplies.

Ces décisions à l'échelle internationale ne prennent en fait tout leur sens que si l'on considère les efforts des Européens pour restaurer leur entente. La mise en place par les Européens du «serpent monétaire» constitue en réalité le deuxième volet d'un programme d'ensemble dont les accords de Washington représentent le premier. La décision prise par les Six, le 21 mars 1972, de réduire les marges de fluctuation autorisées entre leurs monnaies à 2,25 % par rapport au dollar répond à la fois à un objectif de cohésion et au souhait de voir les devises européennes jouer un rôle plus important que par le passé dans les transactions entre acteurs économiques européens en lieu et place du dollar. Mais la bonne tenue du serpent est en réalité liée à une palette complexe de facteurs: coordination effective des politiques économiques, tout particulièrement en matière de lutte contre l'inflation; solidarité entre Européens en matière de coopération monétaire que semble annoncer l'accord signé entre banques centrales à Bâle le 10 avril 1972; volonté effective du gouvernement américain à contribuer à la défense du système et celle des Six de s'organiser en vue d'un contrôle des mouvements de capitaux spéculatifs. Comme l'exprime Raymond Barre devant le Parlement européen le 18 janvier 1972, conformément à la philosophie générale qui avait été la sienne depuis 1968: «Dans un contexte international qui offre à la Communauté une chance exceptionnelle de s'organiser et de renforcer la coopéra-

tion monétaire entre ses membres [...], la Commission propose aux États membres d'effectuer des progrès concrets économiquement raisonnables, techniquement réalisables et politiquement acceptables»<sup>(1)</sup>.

En réalité, les chocs externes liés à la faible volonté des autorités américaines à stabiliser leur économie vont rapidement avoir raison d'efforts européens eux-mêmes insuffisants. Dès la fin du mois de juin 1972, les autorités britanniques renoncent à faire participer la livre au «serpent», tandis que la Banque d'Italie obtient certains aménagements quant au financement de ses interventions sur le marché. Si le sommet des chefs d'État ou de gouvernement de Paris, en octobre 1972, réaffirme la volonté des Européens à mettre en œuvre le projet d'union économique et monétaire, il devient de plus en plus probable que ce sera dans un contexte international de flottement généralisé, ce que Raymond Barre n'exclut déjà plus dès juillet 1972<sup>(2)</sup>. Dans un tel contexte, outre des moyens renforcés au titre de la solidarité, la bonne coordination des politiques économiques nationales devient encore plus nécessaire que par le passé, en particulier en matière de lutte contre l'inflation. Raymond Barre en fait l'une des conditions de la stabilité monétaire européenne lors de son intervention devant le Parlement européen le 18 mai 1971 lorsqu'il indique «qu'il faut aujourd'hui encore répéter que l'évolution des rémunérations et des prix reste préoccupante, [...] qu'une politique stricte du crédit et des finances publiques s'impose et qu'elle doit s'accompagner de l'acceptation par tous les partenaires sociaux de discipline en matière de revenus et de prix». En octobre 1972, la Commission présente au Conseil une communication sur les mesures à mener en matière de lutte contre l'inflation. Il est certain que les divergences quant à l'importance du danger inflationniste et les différences d'attitude des politiques face à ce phénomène ne favorisent pas

<sup>(1)</sup> «Déclaration de M. Barre devant le Parlement européen, 18 janvier 1972», *Bulletin des CE*, n° 3, 1972.

<sup>(2)</sup> «Déclaration de M. Barre devant le Parlement européen, 4 juillet 1972», *Bulletin des CE*, n° 8, 1972.

la coordination des politiques dans ce domaine. Le choc pétrolier de 1973 ne fait qu'accentuer les divergences en la matière et les difficultés à

maintenir la cohésion économique et monétaire de la Communauté.

ÉRIC BUSSIÈRE

### «Quelle croissance, avec quels objectifs pour la population européenne et l'humanité?»: le débat entre Sicco Mansholt et Raymond Barre à la Commission en 1972

Ce débat a eu lieu entre Mansholt <sup>(1)</sup> et Barre, «monté sur les barricades» comme le présente son conseiller Jean Degimbe <sup>(2)</sup>, par notes interposées pendant l'année 1972. Le débat est vite devenu public. Il a marqué de nombreux fonctionnaires de la Commission, notamment Degimbe et Rencki <sup>(3)</sup> qui considère que, lorsque «la Commission est capable d'impulser un débat de société, elle a une existence et un rôle réellement irremplaçable».

Le 9 février 1972, faisant écho aux préoccupations du Club de Rome, de son ami le professeur Tinbergen, prix Nobel d'économie, et en s'appuyant sur un rapport du Massachusetts Institute of Technology sur les limites de la croissance, Mansholt écrit aux membres de la Commission Malfatti. Il souhaite que certains problèmes de politique économique «graves [...] pour l'avenir de l'Europe mais aussi de l'humanité» soient discutés par la Commission, «en vue de présenter au Conseil des propositions mûrement réfléchies».

Ces problèmes se rattachent aux facteurs suivants:

- l'évolution démographique dans le monde (doublement en l'an 2000), alors que l'abaissement de la natalité a pour condition préalable l'accroissement du niveau de vie (Inde, Amérique latine, Chine, etc.);
- la production alimentaire que l'on augmente en perturbant l'équilibre écologique (pesticides

et insecticides rejetés dans les rivières, défrichage des forêts, manque d'eau, etc.);

- l'industrialisation alors que, dans les pays industrialisés, la consommation des matières premières et de l'énergie est environ vingt-cinq fois plus élevée que dans la moyenne des pays en voie de développement;
- la pollution;
- l'utilisation des ressources naturelles;
- l'égalité des chances pour tous, un principe qui doit guider toute réforme;
- les rapports avec les pays en voie de développement, alors que la poursuite du rythme de la croissance aggrave l'écart entre le niveau de vie des pays industrialisés et celui des autres peuples du monde.

Raymond Barre répond le 9 juin 1972. Il n'est pas d'accord sur le constat de Mansholt. Pour lui, «la technologie peut résoudre les problèmes créés par la technologie, à condition que l'on veuille bien l'utiliser à cette fin».

Or, pour Mansholt, «une réorientation radicale de la politique s'impose [...]». «Que pouvons-nous faire en tant qu'«Europe» et que devons-nous faire pour éviter que la machine ne se «grippe»? Y a-t-il vraiment quelque chose à faire? L'Europe peut-elle intervenir? N'est-ce pas là une tâche qui concerne le monde entier?»

<sup>(1)</sup> Sicco Mansholt se fera le propagandiste convaincu du rapport du Club de Rome et un fervent apôtre de la «croissance zéro» dans le livre *La Crise*, paru en 1974.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Georges Rencki, 13 janvier 2004.



Mansholt ne croit pas à un changement au niveau mondial. Seule l'Europe peut donc devenir un «véritable facteur d'influence dans le monde et, dans les années à venir, le renforcement de ses institutions lui permettra de mener une politique efficace», les États-Unis étant «sur la voie du déclin» et n'ayant pas «la force politique nécessaire pour guider le monde vers la solution de ce grand problème».

Pour Mansholt, le «problème clé est celui de l'évolution démographique dans le monde». En partant de l'hypothèse d'une population mondiale stable, il souhaite limiter les naissances à une famille de remplacement — deux enfants. Barre souligne que c'est une de ces «appréhensions récurrentes dans l'histoire de la pensée économique» et affirme que les évolutions technologiques permettent d'envisager que la production agricole aura un rythme d'accroissement supérieur à l'accroissement démographique global dans le monde.

Même si la croissance de la population mondiale est contrôlée, rétorque Mansholt, il faut tout de même intervenir pour «assurer la survie de l'humanité», et pour cela il faut:

- «1) une priorité à la production alimentaire, en investissant aussi dans les produits agricoles réputés "non rentables";
- 2) une forte réduction de la consommation de biens matériels par habitant, compensée par l'extension de biens incorporels (prévoyance sociale, épanouissement intellectuel, organisation des loisirs et des activités récréatives, etc.);
- 3) la prolongation notable de la durée de vie de tous les biens d'équipement en prévenant le gaspillage et en évitant la production de biens non essentiels;
- 4) la lutte contre la pollution et l'épuisement des matières premières par la réorientation des investissements vers le recyclage et les mesures antipollution, ce qui aboutira

naturellement à un déplacement de la demande et, partant, de la production.»

Concernant les matières premières minérales non reproductibles, Raymond Barre souligne qu'il suffit de savoir assez tôt qu'une ressource se raréfie pour que les prix se modifient, et donc la consommation. Par ailleurs, il se fonde sur des statistiques plus optimistes: «Les matières premières énergétiques fossiles (charbon, pétrole) recensées permettraient de satisfaire pendant quarante ans les besoins de 10 milliards d'hommes ayant un niveau de consommation double de celui qui est actuellement atteint aux États-Unis». Il pense surtout que «l'on peut escompter la mise au point de réacteurs rapides qui, avec les matières premières actuellement connues, permettraient de satisfaire les mêmes besoins pendant 1 000 000 d'années». Et il ajoute: «Ce sont les problèmes de répartition des ressources et des hommes entre les régions du monde qui sont les plus graves; les rapports entre l'homme et son milieu peuvent être maîtrisés, à condition que les rapports sociaux entre les hommes puissent l'être».

Mansholt considère que «la société de demain ne pourra pas être axée sur la croissance, du moins pas dans le domaine matériel». Il suggère donc de remplacer le PNB par l'«utilité nationale brute» ou le «bonheur national brut» (encore reste-t-il à savoir si l'on peut quantifier cette utilité). Barre souligne à quel point «le bonheur d'une collectivité ne peut être chiffré, parce qu'il est éminemment subjectif». Pour autant, il n'est pas favorable à «forcer la croissance», car d'après lui un tel forçage risque de «bénéficier davantage à la productivité qu'à l'emploi, de gonfler les exigences plus vite qu'il ne peut les satisfaire, d'aggraver le malaise social plutôt que de contribuer à l'atténuer».

Les deux idées que Mansholt souhaite promouvoir sont la mise en place d'une économie «rigoureusement planifiée» et la transformation du système de production en un système de production non polluant. Ces idées amèneront à un «net recul du bien-être matériel», à compenser par un «épanouissement intellectuel et culturel».





Mais pour Barre, la société de consommation est un succès et ses objectifs sont tout autres:

- «—de larges couches sociales n'ont pas encore accédé à un niveau de vie matériel décent;
- l'insécurité de l'emploi pèse encore sur de nombreuses personnes;
- le problème d'une plus juste répartition des revenus est d'autant plus ressenti que l'augmentation du revenu global a été plus forte au cours des vingt dernières années;
- enfin, en ce qui concerne la qualité de vie, les conditions d'existence dans nos villes modernes sont affectées par beaucoup de facteurs autres que la pollution; il suffit de penser aux conditions de logement, de transport ou de travail».

Alors que Mansholt propose de se pencher sur les problèmes de la planification et de la politique fiscale, ayant pour objectifs de «sauvegarder l'équilibre écologique», Barre répond qu'«il ne faut pas se faire trop d'illusions sur la portée des plans nationaux ou supranationaux», car

«l'économie de marché est déjà fortement modifiée par l'intervention de la puissance publique». Tandis que Mansholt souhaite mettre en place un système de production «non polluant» dit «Clean and Recycling» <sup>(1)</sup>, favoriser la «durabilité des biens de consommation» par le biais d'un système de taxes, voire propose d'interdire les «biens non essentiels» ou de les imposer «très lourdement», Barre opère une distinction entre biens d'équipement industriel et biens de consommation durable. Pour les premiers, il s'oppose à la prolongation de leur durée de vie, car il craint que cela freine la diffusion des progrès techniques. Pour les seconds, il propose même de supprimer la TVA sur les biens d'occasion.

G. L.

*Sources:* Lettre de Sicco Mansholt à Franco Maria Malfatti, Bruxelles, 9 février 1972; *Réflexions sur la lettre de M. Mansholt au président de la Commission (note de M. Barre)*, SEC(72) 2068, Bruxelles, 9 juin 1972.

Voir aussi les entretiens avec Sicco Mansholt et en particulier ceux parus dans le *Nouvel Observateur* des 12-18 juin 1972 et des 19-25 juin 1972 et son livre *La Crise*, Stock, Paris.

(1) «Propreté et recyclage».

## Chapitre 20

# La politique régionale européenne: prémices d'une solidarité

La mission de la Communauté économique européenne en matière régionale est définie dans le préambule du traité de Rome. Les Six s'y déclarent «soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées».

### Un traité peu explicite

Quant au traité lui-même, son article 2, qui fixe comme tâche essentielle à la Communauté l'«établissement d'un marché commun», fait une simple allusion au «développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté». Aucun instrument financier n'était prévu à cet effet.

On peut rappeler néanmoins que certaines modalités d'application des règles de concurrence pouvaient être regardées comme une sorte de «décalage négatif» d'une politique régionale.

En effet, les articles 92 et 93 interdisant les aides d'État aux investissements dans les entreprises comportaient une exception en faveur des régions «où sévit un grave sous-emploi ou dans

lesquelles le niveau de vie est anormalement bas».

Ces dispositions mettaient la Commission en position de vérifier le bien-fondé de l'éligibilité d'une région à ce traitement exceptionnel, mais ne permettaient, en fin de compte, qu'un simple encadrement des politiques régionales nationales <sup>(1)</sup>.

En rapprochant le préambule de l'article 2 du texte fondateur, certains «maximalistes», soucieux, ici comme dans d'autres domaines, d'en utiliser toutes les potentialités, affirment deux ambitions; celle, d'une part, du développement harmonieux sur le territoire de la Communauté, c'est-à-dire aussi de chaque région de celui-ci; celle, d'autre part, d'un rapprochement des politiques économiques impliquant également les politiques régionales <sup>(2)</sup>.

Mais, au-delà d'encourager la prise en considération de l'existence de déséquilibres marqués entre

<sup>(1)</sup> Dossier de Georges Rencki à Michel Dumoulin, 9 avril 2006.

<sup>(2)</sup> Romus, P., *Économie régionale européenne*, 5<sup>e</sup> éd., Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1989, p. 53-54. Du même auteur: *Expansion économique régionale et Communauté européenne*, Sythoff, Leyde, 1958, et *L'Europe et les Régions*, Labor/Nathan, Bruxelles/Paris, 1979.

### Commissaires chargés de la politique régionale

10 janvier 1958- 5 juillet 1967	Robert Marjolin
6 juillet 1967- 1 <sup>er</sup> juillet 1970	Hans von der Groeben
2 juillet 1970- 5 janvier 1973	Albert Borschette

les différentes régions appelées à former la future Communauté des Six, certains gouvernements entrevoyent l'importance du dossier en termes d'obtention d'une aide à leur propre politique nationale. C'est le cas de l'Italie. Depuis sa naissance comme État unitaire, elle est confrontée au grave problème du Mezzogiorno. À partir de la conférence de Messine, l'un des objectifs du gouvernement de Rome est d'utiliser le marché commun pour favoriser le développement économique du Sud <sup>(1)</sup>.

La question du Mezzogiorno est explicitement prise en compte dans le protocole additionnel concernant l'Italie, la réalité régionale étant en outre citée comme élément utile à la réalisation des différents objectifs du traité: de la politique agricole à celle des transports en passant par la mobilité de la main-d'œuvre <sup>(2)</sup>.

Avec la mise en œuvre des traités de Rome, la Commission décide de créer au sein de la DG II («Affaires économiques et financières») la direction «Structure et développement économiques» à laquelle appartient la division «Développement régional». À ses débuts, celle-ci ne représente

guère plus qu'un nom. Comme le rappelle Paul Romus, un fonctionnaire belge de la Commission qui devait jouer un rôle important dans ce domaine: «Quand j'y suis entré, il n'y avait personne et j'ai fait la connaissance de Duquesne de La Vinelle (directeur de la direction "Structure et développement économiques") qui m'a dit: "Eh bien, Romus, vous êtes le premier, voilà votre bureau, et on va engager encore quelques personnes"» <sup>(3)</sup>. Jusqu'au début des années 60 en tout cas, la division, dirigée par l'Italien Emanuele Tosco, ne sera composée que de quelques fonctionnaires de niveau A. Outre Romus, deux Français, un Italien et un Allemand.

### Un terrain presque vierge

Les questions régionales suscitent cependant un intérêt croissant dans les différents pays de la Communauté. Il s'exprime notamment par la création d'organismes préposés à de telles politiques (le DATAR en France et la Cassa del Mezzogiorno en Italie), ainsi que d'instituts de recherche, comme la Svimez, en Italie toujours. Par ailleurs, la CECA avait déjà programmé une série d'actions qui présupposaient l'intérêt d'aborder certains problèmes économiques sur une base régionale, comme c'était le cas pour les bassins charbonniers belges depuis 1958 <sup>(4)</sup>. Pour l'heure, la Commission se borne à rassembler des statistiques et des études sur la thématique régionale, à tenter de définir le concept de «région» et de procéder à un classement des régions selon leur niveau de développement. Au lendemain de la création de la Commission, à l'initiative — semble-t-il — de Robert Marjolin, commissaire responsable de la DG II <sup>(5)</sup>, un premier groupe est créé, composé de spécialistes des politiques régionales au sein des administrations nationales

<sup>(1)</sup> Voir par exemple les allusions en ce sens dans le mémorandum présenté par l'Italie à la conférence de Messine, voir ASMAE-Servizio Storico e Documentazione, *Gaetano Martino e l'Europa dalla conferenza di Messina al Parlamento Europeo*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Rome, 1995, p. 173-176.

<sup>(2)</sup> Voir les considérations dans Beutler, B., Bieber, R., Pipkorn, J., Streil, J., et Weiler, J. H. H., *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologne, 1998, p. 609-610.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Paul Romus, 20 janvier 2004.

<sup>(4)</sup> Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 529-559.

<sup>(5)</sup> Sur l'engagement de Marjolin comme commissaire européen, voir Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 245-368. Le volume ne fait cependant aucune référence à la politique régionale.



La politique régionale en tant que telle a été mise en place tardivement. En revanche, la conscience d'avoir à développer cette politique remonte au début de la CEE. Du 6 au 8 décembre 1961, la Commission organise une conférence sur les économies régionales. À la tribune, de gauche à droite: Hans von der Groeben, Robert Marjolin, Sicco Mansholt.

des Six, qui assure une première liaison entre l'organe communautaire et les différentes réalités nationales. À la fin de l'année 1961, toujours sous l'égide de la Commission, une conférence sur les économies régionales se tient au palais des congrès de Bruxelles du 6 au 8 décembre.

Les objectifs de la rencontre sont les suivants: «établir des relations aussi étroites que possible entre les personnalités qui, dans chacun des Six pays, sont responsables de la conception et de la mise en œuvre de la politique régionale; dégager d'une façon claire et précise les leçons des efforts accomplis dans les six pays pour parvenir à un développement plus harmonieux des grandes régions qui composent chaque économie

nationale; mettre en lumière les aspects d'intérêt commun des problèmes régionaux (y compris l'incidence du marché commun sur ces problèmes et leurs solutions possibles); éclairer les gouvernements et la Commission sur certains principes directeurs en matière de politique régionale et examiner le concours que la Commission peut apporter aux États membres dans ce domaine» (1).

Quelque 300 délégués sont présents et on dénombre une vingtaine d'intervenants; les travaux s'articulent autour de deux commissions. La pre-

(1) Voir «La conférence sur les économies régionales», *Revue du Marché Commun*, n° 41, novembre 1961, p. 391.

mière est présidée par Sicco Mansholt <sup>(1)</sup> (responsable de la politique agricole commune), la seconde par Hans von der Groeben (responsable de la politique de concurrence). Les deux interventions de Marjolin, à l'ouverture et à la clôture des travaux, sont particulièrement marquantes. Le commissaire inaugure la conférence en rappelant l'existence de déséquilibres régionaux à l'intérieur de la CEE et combien ceux-ci peuvent entraver le développement économique des Six, sans négliger toutefois les aspects sociaux de ces problèmes. Il rappelle ensuite l'action des différents pays dans ce domaine et souligne l'influence qu'exerce d'ores et déjà le marché commun, en particulier la concentration de la richesse dans certaines régions centrales avec pour contrepartie l'accentuation des disparités entre celles-ci et les régions moins développées de la CEE. Il relève néanmoins combien la Communauté est déjà active, indirectement, à travers les politiques agricole, sociale, de l'énergie et des transports; quant aux interventions directes, Marjolin rappelle l'action de la BEI, du FSE, ainsi qu'une série d'études lancées par la Commission <sup>(2)</sup>. Dans sa conclusion, le responsable de la DG II précise, entre autres, que cette rencontre doit fournir des suggestions à la Commission quant à la manière d'affronter certains problèmes, parmi lesquels Marjolin mentionne: «le problème des régions frontalières [...]; le problème de la dispersion ou de la concentration des investissements nouveaux [...]; le problème de la nature et de l'importance des aides qui sont accordées par les différents gouvernements aux entreprises privées, et cela sous le double point de vue positif et négatif [...]; le problème des équipements collectifs, sociaux et culturels notamment, qui joue un rôle essentiel dans le

développement régional; le problème des transports sous son aspect régional» <sup>(3)</sup>. Concernant les tâches de la Commission, Marjolin se montre prudent, estimant que pour l'heure l'institution européenne doit avant tout coopérer avec les gouvernements et tenir compte des exigences régionales dans d'autres politiques; seule allusion à un rôle plus incisif de la Commission: la possibilité d'intensifier les études sur le sujet «en vue de la création de certains pôles industriels dans la Communauté» <sup>(4)</sup>.

Malgré cette attitude prudente, la conférence de Bruxelles incite la Commission à créer trois groupes de travail: le premier est chargé d'étudier les moyens de favoriser le développement des régions périphériques en retard par rapport au reste de la Communauté, le deuxième d'identifier les remèdes à apporter au déclin de certains secteurs économiques dans des zones fortement industrialisées par le passé, le troisième d'évaluer le lien entre l'aide aux entreprises aux fins du développement régional et la mise en œuvre de la politique communautaire de concurrence. Les travaux progressent lentement à vrai dire, notamment parce que les fonctionnaires de la Commission impliqués dans le projet avancent sur un terrain largement méconnu, où les informations et les statistiques font souvent défaut et où il est même difficile de définir avec précision le mot «région» <sup>(5)</sup>. On émet cependant quelques suggestions, telles que la création d'un pôle de développement pour l'Italie méridionale dans la zone de Bari-Tarente, le lancement de formes de coopération entre le sud du Luxembourg belge et le nord de la Lorraine, le développement de la région Eifel-Hunsrück.

<sup>(1)</sup> La présence de Mansholt à cette conférence est d'autant plus appropriée qu'il a montré dès la conférence des États membres à Stresa sa conviction qu'une politique régionale de la Communauté était nécessaire y compris afin de résoudre les problèmes de l'agriculture européenne elle-même (conférence agricole de Stresa, points 5 et 9 de la résolution finale; discours de Mansholt du 10 juin 1961 à Bad Godesberg; discours de Mansholt du 6 avril 1962 à Milan). Voir le chapitre consacré à la politique agricole commune, p. 329-350.

<sup>(2)</sup> Marjolin, R., «Les économies régionales», *Revue du Marché Commun*, n° 41, novembre 1961, p. 393-401.

<sup>(3)</sup> Marjolin, R., «Rapport de synthèse final de la conférence sur les économies régionales», *Bulletin de la CEE*, février 1962, p. 32.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>(5)</sup> Voir l'entretien avec Paul Romus, *ibidem*. Romus assurait le secrétariat du groupe d'étude sur les régions de vieille industrialisation, présidé par le Belge E. Persoons, directeur adjoint de la Banque de Bruxelles. Le premier groupe était dirigé par le secrétaire d'État au ministère des affaires économiques de la République fédérale d'Allemagne et le troisième par le Français Bloch-Lainé, directeur général de la Caisse «Dépôts et prêts». On remarque que les présidents des trois groupes étaient des personnalités extérieures à la Commission.

## L'originalité du projet de promotion d'un pôle industriel en Italie méridionale, Bari-Tarente

Le 19 novembre 1964, la Commission remet au gouvernement italien une étude concernant la promotion d'un pôle industriel en Italie méridionale.

Cette étude propose l'utilisation d'une méthode inédite pour amorcer le développement industriel de grandes régions périphériques. Cette méthode est basée sur le rôle des échanges de biens et de services intermédiaires dans l'économie des industries à cycle complexe: concrètement, elle propose l'implantation simultanée de l'ensemble des activités liées nécessaires au fonctionnement du secteur industriel à promouvoir, et d'un nombre suffisant d'industries de ce secteur pour justifier économiquement l'existence de ces activités liées.

En Italie, les autorités ont très vite développé des politiques pour le sud du pays, où la gravité du problème régional et les difficultés économiques sont depuis longtemps particulièrement manifestes. Les premières aides au développement ont été efficaces pour attirer les industries lourdes à coefficient de capital élevé, ainsi que pour faire naître des industries de transformation destinées au marché local. Mais l'impact sur les autres industries de transformation comme la mécanique ou la chimie de deuxième transformation a été limité.

Les possibilités de développement des industries de base sont évidemment limitées. Quant à celles destinées au marché local, elles sont subordonnées au développement d'activités exportatrices pour alimenter le circuit économique régional.

Il faut donc développer des industries de transformation dont les marchés sont beaucoup

plus larges que le marché local. C'est pour cette raison que, en 1960, la Commission a envisagé la promotion d'un pôle de développement dans le sud de l'Italie. L'idée était de s'appuyer sur les industries de base pour créer des centres d'industrie de transformation selon un processus analogue à celui qui a donné naissance aux grands centres industriels des États-Unis et d'Europe occidentale.

En préparant l'étude, les services de la Commission ont constaté que ce processus n'était pas possible dans ce cas, car les conditions techniques et économiques qui avaient permis ce type de développement dans le passé ont été profondément transformées.

Observant que chaque établissement industriel est de plus en plus spécialisé — pour être compétitif et pour augmenter sa productivité — et que donc chaque industrie se concentre sur une activité unique, la Commission a décidé de modifier son approche du problème.

C'est en constatant qu'un entrepreneur ne peut envisager la fabrication d'un produit fini que dans les centres industriels où l'on peut trouver toutes les activités liées de son secteur, et aussi qu'un sous-traitant ne s'installe que s'il peut disposer sur place à la fois d'un marché suffisant d'entreprises clientes de son activité, et les activités liées dont il est lui-même tributaire que la Commission conclut à la nécessité d'implanter simultanément toutes les activités nécessaires à la mise en place d'un milieu industriel dans le projet Bari-Tarente.

G. L.

## Première communication sur la politique régionale

Les trois groupes de travail concluent leurs activités à la fin de l'année 1964. Ce n'est qu'en mai de l'année suivante que la Commission diffuse la *Première Communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté Économique Européenne*. La prudence de la Commission dans un secteur pour lequel le traité n'offrait que de vagues points de repère à caractère réglementaire est confirmée par le choix du mot «communication» plutôt que «rapport». Selon Paul Romus, il était nécessaire par ailleurs de concilier les travaux de la division chargée des questions régionales au sein de la DG II avec les objectifs de la DG IV relatifs au respect des règles de concurrence destinées à éviter des interventions pouvant entraîner des distorsions des règles du marché. Malgré ces limites, la communication reste un événement d'importance majeure. Le document rappelle avant tout les finalités des politiques régionales poursuivies dans les différents pays de l'Europe des Six. Ensuite, le texte passe en revue les instruments utilisés par les États dans ce domaine: des aides financières à la création d'infrastructures en passant par l'organisation administrative et financière. Il rappelle également qu'une série de politiques communautaires, expressément prévues dans le traité (agricole, des transports, de l'énergie et de la formation professionnelle), ont une influence spécifique sur les différentes situations régionales. À cet égard, on confirme le rôle joué par plusieurs instruments financiers communautaires: la BEI, les prêts de la Haute Autorité de la CECA, le FEOGA, le FSE et les «crédits d'étude».

Dans les conclusions qui renferment des considérations significatives, la Commission avance quelques suggestions concernant les politiques régionales menées par les différents gouvernements. On souligne particulièrement la nécessité d'entreprendre des actions pondérées et coordonnées. On propose de créer, dans les régions périphériques, des pôles de développement qui accueilleraient un équipement industriel, des

services et des infrastructures. Quant aux zones de vieille industrialisation, les États ne devraient pas se contenter d'encourager la création de nouvelles industries, mais devraient favoriser aussi la requalification des zones urbaines ainsi que la reconversion de la main-d'œuvre par le biais de la formation professionnelle. Quant aux zones frontalières, on propose une meilleure coordination au-delà des frontières. On rappelle l'importance de mener une politique favorisant la création d'infrastructures au sens large (voies de communication, actions dans le domaine éducatif, interventions urbanistiques). La Commission confirme son engagement à poursuivre un programme d'études et sa volonté de tenir compte des exigences de nature régionale dans le cadre d'autres politiques, particulièrement de la PAC et de la politique sur la formation professionnelle, et de favoriser la collaboration entre les responsables des différents États. Sur ce point, elle rappelle la fonction qu'exerce déjà le groupe de hauts fonctionnaires nationaux actif depuis quelques années, auquel viendront s'adjoindre des représentants de la BEI et de la Haute Autorité de la CECA <sup>(1)</sup>. À propos de la référence à celle-ci, il faut remarquer que la Haute Autorité, aux pouvoirs plus étendus, avait développé en cette même période une action incisive, en quelque sorte à caractère «régional», pour affronter la crise persistante de l'industrie charbonnière, en Belgique notamment <sup>(2)</sup>.

Dans les mois qui suivent cette communication, les mesures concrètes sont donc limitées.

Mais en 1966, le thème d'une possible politique régionale européenne est abordé par le Comité de politique économique à moyen terme. Cet organe, qui s'inspire dans une large mesure des suggestions de la Commission <sup>(3)</sup>, comprend du reste, outre les représentants des administrations

<sup>(1)</sup> *Première Communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté Économique Européenne*, SEC(65) 1170, 11 mai 1965.

<sup>(2)</sup> Spierenburg, D., et Poidevin, R., op. cit., p. 797-816.

<sup>(3)</sup> BAC 20/1979 28, «Avant-projet de premier programme politique et économique à moyen terme 1966-1970», Bruxelles, 25 mars 1966.



## La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement accorde des prêts aux projets d'investissements visant aussi à la mise en valeur des régions moins développées des pays membres. Elle finance les projets de modernisation et de reconversion d'entreprises. Enfin, elle finance les projets intéressants plusieurs États membres, essentiellement transfrontaliers.

La contribution financière au relèvement des régions moins développées a constitué le premier domaine d'intervention de la Banque. Au début, ce sont les industries de base et la production d'énergie qui ont fait l'objet de financements; puis elle a élargi son activité aux industries de transformation ainsi qu'à la mise en valeur agricole.

Enfin, à la suite de la définition par la Commission de certaines priorités dans le domaine des transports, la Banque est aussi intervenue dans ce secteur.

Au cours de la période 1958-1973, l'Italie bénéficie de plus de la moitié du montant total des prêts, suivie par la France et l'Allemagne avec chacune environ 20 %, la Belgique, les Pays-Bas

et le Luxembourg se partageant les quelque 10 % restants.

Il est important de préciser que la Banque européenne d'investissement n'a pas été créée pour financer n'importe quel investissement, mais seulement ceux qui promettent une rentabilité convenable, même s'il s'agit d'une rentabilité différée dans le temps. Par ailleurs, aucune aide au fonctionnement n'est fournie.

La Banque est un institut à statut spécial visant à réaliser des opérations qui répondent aux normes bancaires, mais qui sont limitées aux objectifs précisés par le traité. L'objectif de la Banque européenne d'investissement est à la fois que la région participe au progrès économique général, mais aussi qu'elle y contribue.

En effet, pour la Commission comme pour la Banque européenne d'investissement, il ne peut y avoir de régions dont le développement repose entièrement sur des interventions communautaires.

G. L.

des Six, Marjolin, Levi Sandri, von der Groeben ainsi que Bobba, directeur général des affaires économiques, et Prate, directeur général du marché intérieur.

### Création d'une direction générale spécifique

C'est toutefois la fusion des exécutifs des trois Communautés qui joue un rôle décisif dans la création, en 1967, de la direction générale des affaires régionales, imprimant ainsi un tournant dans l'action de la Commission elle-même. On sait que la CECA avait déjà proposé certaines initia-

tives dans le domaine régional. Comme le souligne Paul Romus, plusieurs hauts fonctionnaires de la Haute Autorité sont intégrés au sein de la Commission. Rien d'étonnant à ce que le Français Jacques Cros, qui provient de la Haute Autorité, soit nommé directeur général de la nouvelle DG XVI <sup>(1)</sup>, tandis que l'Allemand von der Groeben devient le commissaire responsable de ce secteur.

### Le programme de von der Groeben

Ces changements dans les structures de la Commission, influencés sans doute par l'impulsion

(1) Entretien avec Paul Romus, *ibidem*.

## Organigramme des services chargés de la politique régionale

### Organigramme de la DG II — Affaires économiques et financières (1958-1963)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Directeur général	Bobba	Bobba	Bobba	Bobba	Bobba	Bobba
Assistant	Malavasi	Malavasi	Malavasi	Malavasi	Malavasi	
Direction C — Structure et développement économiques	Duquesne de La Vinelle	Duquesne de La Vinelle	Duquesne de La Vinelle	Millet	Prate	Prate
Division 2 — Développement régional	Tosco	Tosco	Tosco	Tosco	Tosco	

### Organigramme de la DG II — Affaires économiques et financières (1964-1967)

	1964	1965	1966	1967
Directeur général	Bobba	Bobba	Bobba	Mosca
Assistant	Stefani	Stefani	Stefani	Stefani
Direction C — Structure et développement économiques	Prate		Albert	Albert
Division 2 — Développement régional	Paelinck		Solima	Solima

### Organigramme de la DG XVI — Politique régionale (1968-1972)

	1968	1969	1970	1971	1972
Directeur général	Cros	Cros	Cros	Cros	Cros
Assistant	Baré	Baré	Baré	Baré	Baré
Direction A — Études et documentation	Dutilleul	Dutilleul	Dutilleul	Dutilleul	Dutilleul
Division 1 — Analyse et documentation	Wäldchen	Wäldchen	Wäldchen	Wäldchen	Wäldchen
Division 2 — Objectifs et méthodes de la programmation régionale	Sünnen	Sünnen	Sünnen		
Service spécialisé — Instruments de la politique de développement régional	Romus	Romus	Romus	Romus	Romus
Direction B — Développement et reconversion	Solima	Solima	Solima	Solima	Solima
Division 1 — Harmonisation et coordination	Stabenow	Stabenow	Stabenow	Stabenow	Stabenow
Division 2 — Mesures de politique régionale	Bonnemaison	Bonnemaison	Bonnemaison	Bonnemaison	Bonnemaison

donnée aux politiques régionales dans certains pays de la Communauté, ont pour effet de renforcer la sensibilité à l'égard de ces thématiques. Le nouveau président de la Commission, Jean Rey, dans une intervention prononcée en mai 1968 devant le Parlement européen, indique en effet combien la politique régionale est l'un des secteurs où la fusion des exécutifs offre de nouvelles et grandes opportunités <sup>(1)</sup>. On était du reste parvenu à réaliser l'union douanière et on commençait à discuter du lancement d'une politique monétaire. Plus généralement, après 1968, on observe en Europe un glissement à gauche des équilibres politiques et une attention accrue pour les problèmes sociaux, domaine dans lequel on estime d'une certaine façon devoir inclure les disparités régionales. C'est dans ce climat propice que von der Groeben soumet la question à l'attention de l'Assemblée de Strasbourg en mai 1969. Après avoir évoqué les résultats obtenus par la CEE dans la réalisation d'un marché commun, le commissaire responsable de la DG XVI souligne la persistance de contradictions et d'écarts de nature économique, particulièrement à l'échelle régionale. Il affirme que la Commission doit s'attacher à résoudre trois problèmes, à savoir «l'établissement de conditions analogues à celles d'un marché intérieur, une coordination efficace des grandes orientations grâce à une politique commune dans les domaines économique et monétaire, une politique structurelle et régionale commune» <sup>(2)</sup>. Il poursuit en évoquant les graves problèmes que provoquent dans certaines régions la diminution du nombre de travailleurs dans l'agriculture et la croissance souvent désordonnée des agglomérations urbaines, d'où la nécessité d'une politique régionale, qui doit non seulement favoriser le développement économique, mais aussi apporter des solutions à certains problèmes sociaux. Von der Groeben évoque pour y parvenir la nécessité pour la Communauté de placer l'individu au centre de ses préoccupations afin de renforcer

l'implication des pouvoirs publics. Le commissaire conclut en indiquant parmi les objectifs de la Commission: «a) la coordination des objectifs et des moyens par l'élaboration en commun de perspectives de développement et la comparaison des objectifs et des priorités [...], b) l'orientation des efforts vers la solution des problèmes qui se posent dans les diverses catégories des régions, à la suite des transformations sectorielles [...], c) la solution du problème de l'escalade en matière d'aides» <sup>(3)</sup>. Dans ce cadre, on envisage de nouvelles études de cas concrets, et on cite à ce propos la zone Aix-la-Chapelle - Liège - Limbourg belge et Maastricht ainsi que la région frontalière de Twente-Westmünsterland. Ces références sont particulièrement intéressantes car, dans les années précédentes, on avait expérimenté des formes de collaboration transfrontalière, notamment franco-belge, qui avaient suscité l'intérêt des fonctionnaires de la Commission <sup>(4)</sup>.

### Proposition de décision

Au printemps de 1969, l'Institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles programme pour novembre de la même année un colloque intitulé «Les régions frontalières à l'heure du marché commun». Des responsables de l'Alma Mater bruxellois contactent des membres de la Commission, notamment le directeur général de la DG XVI, Cros, ainsi que von der Groeben <sup>(5)</sup>. La Commission réagit positivement et, lors de la rencontre organisée les 27 et 28 novembre, von der Groeben présente les exposés introductif et final, tandis que plusieurs fonctionnaires de la Commission sont parmi les intervenants: Jacques Cros lui-même, Georges Michel, directeur de la direction générale des affaires sociales, Jean-Paul Rey, administrateur principal à la direction générale des transports, Robert Sünner, chef de division à la DG XVI, Christophe Dupont de la

<sup>(1)</sup> Voir *Bulletin des CE*, n° 6, 1968, p. 10-11.

<sup>(2)</sup> Groeben, H. (von der), «Politique régionale: tâche communautaire indispensable et urgente», *Bulletin des CE*, n° 6, 1969, p. 13.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Paul Romus, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Voir la correspondance dans BAC 20/1979.

## Politique agricole commune et régions défavorisées

De 1958 à 1973, l'agriculture en Europe a connu de très importants gains de productivité. Toutefois, ces succès n'ont pas été partagés. L'un des traits marquants dans cette période est le dépérissement de certaines régions agricoles défavorisées de la Communauté.

La croissance de cette période n'a pas permis aux régions agricoles ayant les revenus les plus bas de se rapprocher des régions les plus riches. Au contraire, les écarts entre régions se sont aggravés. L'indice des revenus agricoles des régions pauvres et riches est, respectivement, de 89 et 112 en République fédérale d'Allemagne, de 73 et 112 au Royaume-Uni, de 54 et 165 en Italie et de 53 et 338 en France. Au niveau communautaire, l'écart est encore plus impressionnant.

Pourquoi cette situation? La politique agricole commune n'est pas seule responsable. Jusqu'en 1975 et la création du FEDER, la politique régionale n'a pas de réels moyens. En l'absence de véritable politique régionale sur la période, la réduction rapide de la population agricole n'a été que rarement compensée dans les régions défavorisées par la création d'emplois dans d'autres secteurs à l'intérieur même de ces régions, d'où des migrations importantes et des problèmes humains et économiques considérables: ces migrations se faisaient vers des régions éloignées, voire d'autres pays (dans le cas du Mezzogiorno, par exemple).

Quelle est la part de responsabilité de la politique agricole commune? En participant à la rationalité économique de l'époque, elle a contribué à priver les régions d'instruments d'action structurelle, la priorité étant accordée à un système d'organisation des marchés agricoles nécessairement centralisé et relativement rigide. Cette rationalité économique s'accommodait d'ailleurs parfaitement des inégalités régionales et d'un exode rural massif. Cet exode rural profitait à l'activité industrielle d'autres régions. 90 % des agriculteurs sont partis en ville sans aucune formation professionnelle.

Comment est perçu ce bilan par des fonctionnaires chargés de la PAC? Georges Rencki témoigne: «Ce qu'on peut reprocher à cette ancienne rationalité économique, ce n'est pas le refus de maintenir les exploitations agricoles non viables, c'est le peu de réflexion au sujet des limites à ne pas dépasser dans ce mouvement vers les villes. On n'a pas évalué les conséquences à plus long terme d'un exode désordonné ni sur les régions d'origine ni sur les régions devenues surpeuplées de ce qu'on appelle maintenant la mégalopole du nord de la Communauté.»

Au cours de cette période, ce sont les jeunes agriculteurs dynamiques qui ont quitté les régions défavorisées, ce qui a eu pour conséquence sur place un vieillissement de la population. Dans les régions où les conditions de production sont difficiles (principalement les régions de montagne), il y a un danger de dépeuplement: en raison de la faiblesse de la densité de la population, toute vie sociale est devenue impossible dans ce type de région. Commerçants et artisans, faute de clients, disparaissent. Les services collectifs tels que les routes manquent d'entretien faute de contribuables. Les services de l'État (les écoles, par exemple) ne sont maintenus qu'au prix d'un coût exorbitant par habitant.

Ce dépeuplement a un coût, tout comme le gigantisme des agglomérations.

Forte de ce constat, la Commission a décidé de modifier le rôle de la PAC: à partir de 1972, la PAC cesse de n'être qu'un marché commun agricole pour devenir aussi un instrument de modernisation des exploitations, doublé d'un financement communautaire intensif dans les régions agricoles défavorisées. Deux moyens sont mis en place: offrir des retraites anticipées aux chefs d'exploitation âgés de 55 ans et aider les jeunes à acquérir, agrandir et moderniser les exploitations dans ces régions. Mais ces mesures n'ont pas été appliquées de la même façon dans tous les pays, la France et l'Italie restant à l'écart de ce mouvement. Rencki rappelle que cette approche régionalisée sera renforcée par

l'annonce publique faite en 1972 de l'intention de la Commission de lancer une directive sur l'agriculture de montagne et des zones défavorisées (qui sera adoptée plus tard). La directive prévoit une aide directe au revenu afin de compenser les «handicaps naturels de

production» et d'éviter le dépeuplement. On s'éloigne ici d'une simple logique de marché pour adopter une approche d'aménagement du territoire <sup>(2)</sup>.

G. L.

BEI <sup>(1)</sup>; Paul Romus est présent lui aussi en sa qualité de professeur à l'université libre de Bruxelles et de secrétaire général du colloque.

Le colloque tombe particulièrement à pic. En effet, un mois plus tôt, la Commission a adressé au Conseil une «proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional», qu'accompagne une «note sur la politique régionale de la Communauté». Ce dernier document expose dans le détail les problèmes régionaux qui se posent dans la Communauté, indique les thèmes et les objectifs de la politique régionale et s'attarde sur les moyens de la réaliser. La proposition de décision présente un grand intérêt. La Commission, tout en rappelant que les initiatives en matière de politique régionale sont de la compétence des États membres, souligne, sur la base de l'étude réalisée, que, douze années après sa création, la CEE connaît une aggravation des disparités régionales et dénonce leur incidence sur l'efficacité d'une série de politiques communautaires. Elle conclut en plaidant en faveur d'un élargissement des compétences de la Communauté, non sans souligner la nécessité de disposer à cette fin de moyens financiers adéquats. La proposition confie à la Commission la tâche d'examiner, en collaboration avec les États, les différents problèmes de nature régionale et lui donne le pouvoir de formuler, le cas échéant, des recommandations à destination des États. On prévoit l'institution d'un comité permanent de développement régional. Enfin, la création d'un

«fonds de bonifications d'intérêts pour le développement régional, géré par la Commission et alimenté par le biais de dotations budgétaires» <sup>(3)</sup> est envisagée. Ce document représente un nouveau tournant car la Commission, notamment grâce à l'implication directe de quelques hauts fonctionnaires, revendique un élargissement de ses compétences dans ce secteur et des moyens budgétaires à y affecter. Mais comme l'indique Solima, à l'époque directeur du développement et de la reconversion à la DG XVI, la proposition n'a pas été élaborée sans discussions internes avec le commissaire qui penchait initialement du côté des formules de financement plus modestes <sup>(4)</sup>. Par ailleurs, cette prise de position correspond à une vision «sociale» et non seulement économique d'une politique régionale européenne qui accorderait à la Communauté de plus grandes marges de manœuvre. Cette orientation, il faut le rappeler, se situe dans le contexte du lien qu'établit alors la Commission entre ses propositions de réforme des structures agricoles, le «plan Mansholt», son avis sur la réforme du Fonds social européen et le projet de décision sous rubrique <sup>(5)</sup>.

La proposition de la Commission est examinée par le Conseil le 10 novembre 1969. Celui-ci la soumet au Parlement européen et au Comité

<sup>(1)</sup> BAC 20/1979, programme du colloque «Les régions frontalières à l'heure du Marché Commun», 27-28 novembre 1969, Institut d'études européennes, université libre de Bruxelles.

<sup>(2)</sup> Dossier de Georges Rencki transmis à Michel Dumoulin, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> ACUE, dossier 9099, R/1887/69 (ECO 200) (FIN 339), 22 octobre 1969. Voir également l'intervention de Groeben, H. (von der), «Pour une politique régionale de la Communauté», *Bulletin des CE*, n° 12, 1969, p. 5-7.

<sup>(4)</sup> Témoignage écrit de Rosario Solima, 28 décembre 2005.

<sup>(5)</sup> Introduction aux propositions concernant la mise en œuvre du mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté, 11 avril 1970, p. 1-2, et *Communication de la Commission au Conseil et projet de résolution concernant la nouvelle orientation de la politique agricole commune*, COM(71) 100, 15 février 1971, p. 10.

économique et social. Ces organes font connaître leurs avis entre les mois d'avril et de mai 1970 <sup>(1)</sup>. Entre-temps, le sommet de La Haye de 1969 a défini les objectifs ambitieux de l'«élargissement», de l'«achèvement» et de l'«approfondissement», ce qui semble devoir stimuler de nouvelles politiques, dont une action plus déterminante dans le domaine régional <sup>(2)</sup>. La perspective de l'entrée d'États tels que le Royaume-Uni, où les déséquilibres régionaux sont intenses, semble au demeurant souligner l'urgence de cette question.

### Les progrès sont lents

Pourtant, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes. En cause, d'une part, les divergences d'opinions sur la question régionale entre des pays, comme l'Italie, attachés aux besoins des régions périphériques et d'autres qui, comme la Belgique, soulignent les besoins des zones frontalières ou de vieille industrialisation. D'autre part, il faut relever l'absence d'une vision unique autour du rôle que doit exercer la Commission. Rappelons enfin que, avec la nouvelle Commission présidée par Malfatti, la responsabilité de la DG XVI passe au Luxembourgeois Albert Borschette. Le Conseil de ministres, à la fin du mois d'octobre 1970, confirme l'existence de positions divergentes. Les représentants italiens, appuyant les positions de la Commission, se focalisent évidemment sur les exigences des régions périphériques et sur les questions liées à l'agriculture. Ils se déclarent en outre favorables à la création d'instruments d'intervention de nature financière, ainsi qu'à l'institution d'un comité permanent de politique régionale. La position française est beaucoup plus prudente, tandis que les délégués belges mettent en avant les besoins des régions frontalières. Plusieurs délégations se contentent de demander des études plus approfondies, et le Luxembourg ne voit pas avec enthousiasme la

création d'un comité ad hoc <sup>(3)</sup>. Le Conseil se concentre ensuite sur trois points clés: le financement d'une politique régionale, l'institution d'un comité permanent et les priorités d'une telle politique. Mais le débat ne débouche guère sur des résultats précis en raison de divergences persistantes entre les représentants des différents États. La délégation italienne défend, de manière assez forte, le «rôle moteur d'un comité permanent pour définir les objectifs et les moyens d'une politique régionale». De plus, appuyée en cela par les représentants allemands, elle estime que «les tâches définies ci-dessus pouvaient être accomplies par un comité situé auprès de la Commission». La délégation française propose en revanche «que le comité soit placé auprès du Conseil de façon à ce qu'il puisse avoir un rôle créateur par le fait que les délégations qui y siègeraient engageraient les gouvernements» <sup>(4)</sup>. Une nette opposition se manifeste une nouvelle fois entre les pays favorables à une approche supranationale et les pays partisans d'un système intergouvernemental.

### Projet d'un Fonds européen de développement régional

Entre-temps, la Commission n'est pas restée inactive. À la fin du mois de décembre 1970, elle décide de développer un programme de travail destiné à identifier les instruments pour le financement d'une politique régionale <sup>(5)</sup>. C'est ainsi que naît, au cours de l'année 1971, le projet d'un Fonds européen de développement régional, le futur FEDER, malgré la persistance de la division au sein du Conseil à propos des moyens de financement et des tâches du Comité permanent. Cette situation de blocage est cependant en voie d'être résolue sous l'influence de certains événements extérieurs. En juin 1971 tout d'abord, le gouvernement italien présente un long mémo-

<sup>(1)</sup> ACUE, dossier 9097, note R/1979/69 (ECO 210) (FIN 368), 30 octobre 1969, et note du secrétariat général du Conseil, 15 mai 1970.

<sup>(2)</sup> Voir Guasconi, M. E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, coll. «Storia delle relazioni internazionali», n° 8, Polistampa, Florence, 2004.

<sup>(3)</sup> ACUE, dossier 9101, R/2276/70 (ECO 229) (FIN 468), 10 novembre 1970.

<sup>(4)</sup> ACUE, dossier 9101, T/39 f/71 (AG), Bruxelles, 27 janvier 1971.

<sup>(5)</sup> ACUE, dossier 9101, T/64/72 (AG), Bruxelles, 9 février 1971. Voir les déclarations du représentant de la Commission.



Au fil des années 60, la problématique régionale ne cesse de gagner en importance. Ce que traduit *Communauté européenne* dans son n° 125 de décembre 1968 avec le titre «Explosion régionale en Europe».

### **Le Fonds européen de développement régional: convaincre le commissaire**

*«Après être passé en 1966 de la Haute Autorité CECA (où je m'étais occupé des interventions communautaires dans les régions industrielles en reconversion) à la Commission et avoir été nommé responsable de la division et puis de la direction "Développement régional", l'une de mes priorités fut celle de convaincre M. von der Groeben, commissaire pour la politique régionale, de la nécessité de créer un fonds pour le développement des régions en retard et pour la reconversion des régions industrielles en difficulté.*

*La première réaction du commissaire fut négative, car il considérait que l'action de la Communauté en faveur de ces régions devait être réalisée par la BEI, avec ses prêts. Toutefois, après de longues discussions au cours desquelles j'avais attiré l'attention du commissaire sur le fait que les prêts de la BEI étaient accordés aux taux du marché et après une sélection extrêmement sévère (ce qui signifiait que la BEI s'avérait être un excellent instrument de "financement" mais pas un instrument de "développement"), M. von der Groeben s'orienta vers la création d'un fonds de 50 millions d'unités de compte financé à partir de ressources budgétaires (je crois 1 milliard d'unités de compte) destinées au secteur agricole et constituant la fameuse "Réserve Mansholt".*

*Dans un premier temps, M. von der Groeben s'orienta vers un "revolving Fund", c'est-à-dire un instrument accordant des prêts sans intérêts, du genre des financements accordés en Allemagne avec les ressources financières qui avaient leur origine dans le plan Marshall. Après d'autres discussions, M. von der Groeben se persuada que l'impact d'un tel fonds aurait été insignifiant et s'orienta vers un fonds accordant des subventions. Toutefois, le choix porta sur des subventions prenant la forme de bonifications d'intérêts. Ceci afin de donner un "effet de levier" aux ressources financières disponibles, qui allaient être forcément limitées.*

*Ce n'est qu'à un deuxième moment que la formule retenue fut celle du Fonds européen de développement régional accordant des subventions aux projets d'investissements.»*

Témoignage écrit de Rosario Solima, *ibidem*.

randum intitulé «La politique de l'emploi dans la Communauté». Il y met l'accent sur la demande d'une action communautaire en vue de résoudre les problèmes de chômage présents dans certaines régions de la CEE, et en particulier dans le Mezzogiorno. Soulignant la nécessité d'affronter les déséquilibres régionaux existants <sup>(1)</sup>, ce texte est attentivement examiné par la Commission, plus particulièrement par les directions générales des affaires sociales et de la politique régionale. Celle-ci surtout trouve dans les thèses italiennes une confirmation de ses propres arguments, notamment la nécessité d'une intervention communautaire et, dans ce cadre, de la mobilisation de ressources financières adéquates. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les commissaires Coppé (affaires sociales) et Borschette (politique régionale) concluent leur communication à la Commission en avril 1972 de la manière suivante: «Bien que les moyens dont dispose actuellement la Communauté soient insuffisants pour répondre à l'ampleur des problèmes posés par les déséquilibres de structure économique régionale particulièrement intenses dans certains États membres, leur mise en œuvre dans le cadre de programmes communautaires peut contribuer à préparer dans les régions prioritaires de la Communauté le déclenchement du mécanisme autonome de développement susceptible d'intervenir lorsque, des moyens suffisants étant disponibles, la masse et le rythme nécessaires d'investissement pourront être atteints» <sup>(2)</sup>. Il est par ailleurs significatif que, au cours du même mois, la Commission organise, à Venise, une conférence sur le thème «Industrie et société», à laquelle participent plus de 120 représentants des organisations syndicales et patronales, dont l'un des thèmes est la «réduction des disparités sociales et régionales».

Un autre événement majeur est l'élargissement de la CEE. Dès la phase de négociation, les autorités

<sup>(1)</sup> Voir le texte de ce mémorandum dans Ballini, P. L., et Varsori, A. (dir.), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, vol. II, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 768-800.

<sup>(2)</sup> BAC 20/1979 22, «Rapport intérimaire sur le mémorandum italien sur la politique de l'emploi dans la Communauté (communication de MM. Coppé et Borschette à la Commission)», annexe à la note SEC(72) 1283, 5 avril 1972.



britanniques placent la mise en œuvre d'une politique régionale efficace parmi les objectifs prioritaires de leur stratégie vis-à-vis de la Communauté. Cet intérêt ne se dément pas par la suite <sup>(1)</sup>. La définition d'une action communautaire sur le plan régional, en vue notamment de développer d'autres politiques à l'étude au sein des Neuf (politiques monétaire, industrielle, sociale), est désormais estimée comme importante. Enfin, des groupes d'intérêt toujours plus engagés sur ce thème font clairement pression sur Bruxelles pour que des initiatives concrètes soient prises <sup>(2)</sup>.

En juin 1972, une communication que la Commission adresse au Conseil rappelle l'importance de créer un Fonds de développement régional et suggère l'institution d'une société de développement régional. Enfin, les leaders des Neuf, réunis au sommet européen de Paris du 19 au 21 octobre 1972, décident d'aborder la question de la politique régionale. Dans la déclaration finale, ils accordent une importance prioritaire à la solution des problèmes liés aux déséquilibres régionaux, et ce notamment pour éviter que ces contradictions ne compromettent la mise en œuvre d'une union économique et monétaire. Le sommet européen demande dès lors à la Commission de lancer une étude précise sur le sujet, tandis que les États s'engagent de leur côté à coordonner leurs politiques régionales, tout en invitant les institutions communautaires à créer un Fonds européen de développement régional pour l'année suivante <sup>(3)</sup>.

Il ne s'agit là, en fait, que d'un premier pas dans un processus qui devait encore rencontrer maints obstacles et difficultés, dus aux divergences persistantes entre les États membres <sup>(4)</sup>. De son côté, la Commission poursuit son rôle d'instigateur auprès des gouvernements. En mai, elle présente un rapport sur les disparités régionales existant à l'intérieur de la Communauté et surtout, en juillet, un projet de décision du Conseil visant à créer un Comité de politique régionale, une proposition de règlement du Conseil pour la constitution du Fonds européen de développement régional ainsi qu'une proposition de règlement financier relatif aux «dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional» <sup>(5)</sup>. Entre-temps, en raison notamment de l'entrée de nouveaux États dans la Communauté, la DG XVI subit quelques changements. Le Français Jacques Cros, qui l'avait dirigée dans une phase particulièrement délicate, se voit contraint de quitter son poste. Cela marque la fin d'une époque dans le secteur de la politique régionale. Comme l'évoque Paul Romus: «La fin de son mandat fut difficile. Il a eu beau me dire un jour dans son bureau: "Monsieur Romus, voilà je m'en vais." Qu'est-ce qu'un modeste fonctionnaire comme moi pouvait répondre? Il s'est justifié. Il m'a dit que, la politique régionale étant lancée et n'ayant plus rien à en attendre, il rentrait chez lui» <sup>(6)</sup>.

Mais le FEDER n'est adopté qu'en 1975. Il fournira des aides en capital aux investissements productifs et aux infrastructures. Autrement dit, il faut encore deux années d'efforts pour atteindre ce résultat. Une fois de plus, la Commission et ses fonctionnaires auront contribué à développer une politique communautaire de solidarité, initialement non prévue dans le traité et qui sera appelée à jouer un rôle crucial dans le développement de la construction européenne.

ANTONIO VARSORI

<sup>(1)</sup> Poggiolini, I., «La Grande-Bretagne et la politique régionale au moment de l'élargissement (1969-1972)», dans Bitsch, M.-Th. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, collection «Organisation internationale et relations internationales», Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 133-152.

<sup>(2)</sup> Voir par exemple ACUE, dossier 9332, lettre de Domenico Morpurgo, président du Rotary Club Trieste, au président du Conseil de ministres de la Communauté européenne, 12 avril 1972; lettre de Bucholz, secrétaire général de la conférence permanente des chambres de commerce de la CEE, à Christian Calmes, secrétaire général du Conseil des Communautés européennes, 17 avril 1972; lettre de Théo Rasschaert, secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats libres, à Christian Calmes, 26 juillet 1972. La question des autonomies régionales et du rôle des organismes régionaux devenait importante; voir à ce propos Bitsch, M.-Th. (dir.), op. cit., en particulier les contributions de J.-M. Palayret, L. De Rose, etc.

<sup>(3)</sup> ACUE, dossier 9157, conférence des chefs d'État ou de gouvernement des États membres ou adhérents aux Communautés européennes, extrait de la déclaration finale.

<sup>(4)</sup> Voir par exemple ACUE, dossier 9157, R/2941/72 (PV/CONS/R 7) Extr. 1, «Extrait du projet de procès-verbal de la 216<sup>e</sup> réunion du Conseil tenue à Bruxelles, les lundi 4 et mardi 5 décembre 1972».

<sup>(5)</sup> ACUE, dossier 9264, R/2055/73 (ECO 200) (FIN 517), 3 août 1973.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Paul Romus, *ibidem*.



## Chapitre 21

# Aux origines d'une Europe sociale

Dans le climat tendu de la guerre froide, Jean Monnet et les Six ne pouvaient pas ne pas faire comprendre aux travailleurs des deux secteurs concernés par la CECA que la première expérience d'intégration européenne de nature fonctionnaliste ne se limiterait pas à prendre en compte les intérêts des employeurs et des politiques économiques des États, mais serait aussi une chance pour tous les travailleurs des industries charbonnière et sidérurgique. La volonté manifeste d'entamer un dialogue constructif avec les représentants des forces syndicales non communistes est affichée. Le traité de Paris de 1951 et les premières structures de la CECA semblent répondre à ces exigences. Deux représentants syndicaux sont présents au sein du premier collège de la Haute Autorité présidée par Monnet. Un Comité consultatif est instauré. Il comprend des représentants des syndicats, des employeurs et des «utilisateurs et négociants»<sup>(1)</sup>. La Haute Autorité, notamment sur la base de ce que prévoit le traité, encourage en outre une série d'initiatives qui préfigurent une véritable politique sociale européenne: des études visant à améliorer les conditions de travail, des indemnités financières

et des financements de cours de formation professionnelle en faveur des travailleurs touchés par les restructurations des industries minières et sidérurgiques, des plans pour la construction de logements destinés aux travailleurs et à leur famille<sup>(2)</sup>. Ce n'est dès lors pas un hasard si plusieurs organisations syndicales ont instauré de bonnes relations avec Monnet<sup>(3)</sup>, jugeant positivement l'action entreprise par la Haute Autorité dans ce domaine.

<sup>(1)</sup> Sur la CECA, voir Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993.

<sup>(2)</sup> Sur l'action de la CECA dans le domaine social, voir notamment Mechi, L., «Una vocazione sociale? Le azioni dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e di René Mayer», *Storia delle relazioni internazionali*, X-XI, n° 2, 1994/1995, p. 147-183; id., «L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières», *Journal of European Integration History*, vol. 6, n° 1, 2000, p. 63-88.

<sup>(3)</sup> Jean Degimbe ajoute: «Il convient par ailleurs de souligner que les pères de l'Europe, Schuman, De Gasperi, Adenauer, Spaak, voulaient une Europe démocratique et libre dans laquelle concurrence et économie de marché seraient accompagnées de mécanismes de solidarité. C'est la caractéristique du traité CECA. Tout en partageant l'avis au sujet de la volonté de Monnet d'entamer un dialogue constructif avec les forces syndicales non communistes, il faut rappeler qu'en 1950, quand Robert Schuman a lancé le "plan Schuman", on sortait à peine d'une guerre au cours de laquelle les grands syndicalistes avaient joué un rôle actif dans la résistance et avaient souvent à cette occasion noué des liens de confiance avec les "patrons". D'ailleurs, Monnet, dans sa sortie de charge présidentielle et de Haute Autorité, a créé le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe auquel participaient activement les principaux leaders patronaux et syndicaux des Six. Ce Comité fut très influent à l'époque dans toute la problématique européenne» (note de Jean Degimbe, 10 mars 2006).

## La personne, opérateur économique — Ses conditions de vie et de travail

La «relance» puis la création de la Communauté économique européenne s'inscrivent dans un contexte politique et économique différent de celui qui avait vu naître la CECA. La CEE s'inspire des principes du libéralisme économique — du moins au sein du marché des Six — et connaît sa réalisation et son développement au cours d'une longue période de croissance. Les négociateurs des traités mettent l'accent sur les objectifs économiques du projet auxquels ils semblent subordonner les autres aspects des traités.

Cela est vérifiable dans le domaine social. En effet, le traité CEE s'intéresse surtout à la personne en tant qu'opérateur économique. La problématique est celle de la liberté de circulation (articles 48 à 51) et de la liberté d'établissement (articles 52 et suivants), fondements du marché intérieur. Les dispositions qui les organisent ont un effet direct.

En revanche, c'est dans un titre distinct que le traité évoque, avec beaucoup de timidité, une politique relative aux conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre (articles 117-128).

Pourtant, et certains ne manqueront pas de le faire, les raisons de rapprocher les deux problématiques ne manquent pas <sup>(1)</sup>, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un domaine dans lequel le droit communautaire évoluera de manière significative à la suite de l'interprétation donnée par la Cour de justice au fil du temps <sup>(2)</sup>. Les questions sociales représentent donc un aspect mineur du traité CEE, et les compétences de la Communauté dans ce domaine ne sont au fond que de simples instruments pour la mise en œuvre d'un marché efficace apte à favoriser la croissance économique <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Fallon, M., *Droit matériel général des Communautés européennes*, Academia Bruylant/L.G.D.J., Louvain-la-Neuve/Paris, 1997, p. 387.

<sup>(2)</sup> Ibidem, p. 409.

<sup>(3)</sup> Voir les considérations dans Degimbe, J., *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Institut syndical européen, Bruxelles, 1999, p. 60-62. Pour une interprétation des caractéristiques de la politique sociale européenne, voir Ciampini, A., «La politica sociale nel processo d'integrazione europea», *Euro-ropa Europe*, X, n° 1, 2001, p. 120-134.

Cela étant, les articles 48, 49 et 51 étant exigés par l'Italie, l'article 119 l'étant par la France, le traité affirme la nécessité d'améliorer les conditions de vie et de travail, préconise le développement des rapports de collaboration entre les partenaires sociaux, prévoit la libre circulation des travailleurs et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. De plus, le traité institue un Fonds social européen «qui aura pour mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs» (article 123). Concrètement, il s'agit de pratiquer une politique d'intervention en faveur des travailleurs dont l'emploi est réduit ou suspendu à la suite de la conversion de l'entreprise à d'autres productions. Cette aide est apportée dans la perspective d'assurer aux travailleurs un «réemploi productif» grâce à une rééducation professionnelle et/ou à une réinstallation géographique (article 125). Un aspect particulièrement important de ce dispositif est le développement d'une politique commune dans le secteur de la formation professionnelle. Rappelons enfin l'institution d'un Comité économique et social sur une base tripartite (représentants des organisations syndicales, des employeurs et des «activités diverses»), organe consultatif chargé de donner des avis à la Commission, et dans une moindre mesure au Conseil, sur une série de thèmes économiques et sociaux liés à la mise en œuvre du traité <sup>(4)</sup>.

Il faut remarquer d'emblée que l'Italie, pays le plus faible sur le plan économique et le plus en retard sur le plan social, en raison notamment de la présence du grave problème du Mezzogiorno, s'intéresse vivement, dès la phase de négociation, au développement d'une politique sociale spécifique au sein de la CEE. Les autorités italiennes nourrissent l'espoir que celle-ci permette d'affronter les conséquences négatives éventuelles liées à la naissance de la CEE et contribue dans le même temps à résoudre la «question méridiona-

<sup>(4)</sup> Calandri, E., «La genesi del CES: forze professionali e strategie nazionali», dans Varsori, A. (dir.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venise, 2000, p. 47-65.

## Articles 48, 49 et 51 du traité CEE

### Article 48

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts;
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres;
- c) de séjourner dans un des États membres afin d'exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux;
- d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.»

### Article 49

«Dès l'entrée en vigueur du présent traité, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article précédent, notamment:

- a) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail;
- b) en éliminant, selon un plan progressif, celles des procédures et pratiques administratives ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs;
- c) en éliminant, selon un plan progressif, tous les délais et autres restrictions, prévus soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres, qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi;
- d) en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries.»

### Article 51

«Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit:

- a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.»

le» <sup>(1)</sup>. Ce n'est sans doute pas un hasard si la responsabilité de la direction générale des affaires sociales — la DG V — a longtemps été confiée à

un commissaire italien. Au démocrate-chrétien Giuseppe Petrilli dans un premier temps succède Lionello Levi Sandri, expert en droit du travail proche du parti social-démocrate. Si le premier ne demeure pas longtemps en poste puisqu'il quittera la Commission en 1960, le second, en revanche, reste en fonction jusqu'en 1970.

<sup>(1)</sup> Voir Varsori, A., «La scelta europea dal centrismo al centro-sinistra», dans Ballini, P., Guerrieri, S., et Varsori, A. (dir.), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra 1953-1968*, Carocci, Rome, 2006.

### Article 119 du traité CEE

«Chaque État membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.

Par rémunération, il faut entendre, au sens du présent article, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique:

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure;
- b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.»

### La grande prudence de la Commission

Au lendemain de sa constitution, la Commission fait montre d'une grande prudence dans le domaine social. Petrilli lui-même, dans un long document rédigé en 1959, relève qu'en cette matière le traité «exclut presque totalement la possibilité d'une action directe de la Commission»<sup>(1)</sup>. Dans cette même communication, le commissaire italien affirme toutefois que la mise en œuvre d'une politique sociale efficace est un objectif important du traité CEE et il énumère les domaines dans lesquels la Communauté devrait agir: libre circulation des travailleurs, Banque européenne d'investissement, Fonds social européen, formation professionnelle dans l'agriculture ainsi que coordination des politiques économiques et sociales. Quant au rôle de la Commission, Petrilli souligne l'intérêt de recourir à des «études, consultations et

avis»<sup>(2)</sup>. Effectivement, entre le moment de sa constitution et le début des années 60, la Commission a principalement recours à ces instruments. Ainsi, en 1959, elle soutient le projet d'une «première conférence sur les conséquences sociales de l'automation dans le marché commun»<sup>(3)</sup>. On se penche notamment sur des sujets tels que l'évolution de l'emploi et des niveaux salariaux<sup>(4)</sup>.

Cette façon de procéder, certes prudente, répond aussi à la nécessité, pour les structures de la Commission, de se familiariser avec des sujets complexes, qui exigent des connaissances précises ainsi que des données auxquelles il n'est pas toujours aisé d'avoir accès. Cette phase de «rodage» implique également le développement de relations claires avec les autres organes communautaires, en particulier le Comité économique et social, ainsi qu'avec les responsables des différents groupes d'intérêt concernés par les questions sociales.

Le CES entame, quant à lui, ses travaux avec beaucoup d'enthousiasme. Il compte en son sein des personnalités de premier plan du monde syndical et patronal et cherche surtout à renforcer ses propres compétences. À cet égard, la Commission délimite strictement les pouvoirs du CES sur la base de ce que prévoit le traité, le CES étant, selon elle, une structure auxiliaire, de nature essentiellement technique, permettant d'obtenir des informations, mais avec lequel il aurait été inopportun d'entamer un dialogue en le considérant comme l'expression de la volonté des partenaires sociaux<sup>(5)</sup>.

(1) *La politique sociale — Traits généraux et programme* de Giuseppe Petrilli, COM(59) 143, 20 novembre 1959.

(2) Ibidem.

(3) PV 57, Commission CEE, 23 avril 1959, XIV, p. 11-12, et *Note sur la conférence sur l'automation* de Giuseppe Petrilli, COM(59) 42, 18 avril 1959.

(4) PV 104, Commission CEE, 18 mai 1960, V, p. 6-7; PV 69, Commission CEE, 22 juillet 1959, XII, p. 11-12, et *Enquête sur les salaires* de Giuseppe Petrilli, COM(59) 101, 16 juillet 1959; PV 153, Commission CEE, 6 juillet 1961, V, p. 8-10, et *Étude des problèmes conjoncturels de main-d'œuvre dans la Communauté*, COM(61) 100 final, 28 juin 1961.

(5) Sur ces aspects, voir Dundovich, E., «I presidenti del CES: personalità e orientamenti 1958-1968», et Guasconi, M. E., «Il CES e le origini della politica sociale europea 1958-1965», dans Varsori, A. (dir.), op. cit., p. 89-100 et 155-167.



Une session du Fonds social européen en 1963.  
De gauche à droite: Lamberto Lambert (2<sup>e</sup>), Lionello Levi Sandri (4<sup>e</sup>) et Antonino Arena (5<sup>e</sup>).

La Commission constate d'ailleurs que, en raison de la structure et des procédures du CES, les avis de ce dernier finissent par lui parvenir trop tard dans le processus décisionnel. Face à ce problème, apparu très tôt, Petrilli soulève la question des relations entre la DG V et les représentants des divers groupes d'intérêt. Quoi qu'il en soit, la prudence est de mise ici encore, et le commissaire lui-même semble exclure l'instauration d'un lien direct et structuré pouvant apparaître comme l'amorce d'un «dialogue social européen»<sup>(1)</sup>. Il convient de noter du reste que, après les premiers espoirs et en particulier après l'expérience négative dans les relations entre le CES et la Commis-

sion, les forces syndicales ne croient plus guère à la possibilité d'instaurer des formes de collaboration avec la Commission sur les thèmes sociaux chers aux organisations des travailleurs<sup>(2)</sup>.

Pourtant, la Commission est sollicitée: par l'Italie, d'abord; par l'Assemblée parlementaire européenne, ensuite. Celle-ci, très intéressée par les questions sociales, espère que le lancement d'une politique européenne dans ce domaine permettra de renforcer les compétences supranationales de la Communauté, et partant de la Commission. Ainsi sollicitée, la Commission s'active pour créer le FSE en insistant sur la question de la formation. Examinant la question du règlement du Fonds,

(1) PV 59, Commission CEE, 6 mai 1959, XXI, p. 16-17, et *Consultation d'experts et de représentants des diverses branches d'intérêt* de Giuseppe Petrilli, COM(59) 50, 5 mai 1959.

(2) Sur la position des syndicats, voir Gobin, C., *L'Europe syndicale entre désir et réalité*, Labor, Bruxelles, 1997, passim.

## Le mémorandum de Petrilli sur la politique sociale de la Communauté (novembre 1959) <sup>(1)</sup>

Il s'agit du premier rapport élaboré au sein de la Commission afin de définir les grandes lignes et le programme de la politique sociale. Dans ce document, le commissaire chargé des affaires sociales, Giuseppe Petrilli, s'inspire du préambule du traité de Rome qui affirme que la Communauté a pour objectif fondamental l'amélioration constante des conditions de vie et de travail dans les pays membres. L'intégration économique n'est donc pas une fin en soi, mais est subordonnée à une finalité de nature sociale. S'il est vrai que la création du marché commun est en soi un instrument de progrès économique et social, elle ne suffit pas à elle seule à garantir un tel progrès; c'est pourquoi il est nécessaire de mener une action politique positive, dont la politique sociale représente un aspect particulier.

Petrilli définit donc les objectifs généraux de la Communauté à la lumière de leurs implications sociales. Le développement harmonieux des activités économiques implique l'élimination du chômage et du sous-emploi structurel dans la Communauté, et partant l'harmonisation progressive des conditions de vie et de travail dans les différentes régions et les différents secteurs économiques. L'expansion continue et équilibrée comporte la nécessité d'assurer une expansion équilibrée de l'emploi, par un contrôle constant de l'évolution économique et sociale de la Communauté, notamment l'évolution de la démographie et des conditions technologiques de la production. Concernant ce dernier aspect, la disponibilité croissante de main-d'œuvre

féminine et le besoin de requalifier les travailleurs pour répondre aux changements dans l'offre d'emploi ainsi qu'à la création du marché commun requièrent une politique de formation professionnelle cohérente. En outre, l'augmentation du produit intérieur de chaque État membre doit être assortie d'une distribution de la richesse entre les travailleurs qui réponde à la finalité sociale de la Communauté. Il est dès lors nécessaire de coordonner les politiques économiques et sociales des États membres, ce qui permettra de valoriser pleinement les ressources productives et de rapprocher les différentes populations sur les plans social et culturel. La portée sociale de tous les objectifs généraux du traité est résumée par le concept d'«égalité dans le progrès» <sup>(2)</sup>, à savoir l'aptitude à mettre les individus, les classes sociales, les régions géographiques ainsi que les secteurs économiques dans des conditions telles qu'ils puissent contribuer dans une égale mesure au progrès social et donc au relèvement du niveau de vie. Dans ce contexte, cependant, le but de la politique sociale semble davantage défini «en négatif»: celle-ci doit assurer que l'intégration économique se réalise sans interruption ou régression dans l'évolution sociale, au lieu de promouvoir activement les conditions indispensables à une égalisation dans le progrès. Il s'agit au demeurant d'un aspect réaliste de la politique sociale, qui n'en était alors qu'à ses premiers pas.

V. S.

<sup>(1)</sup> COM(59) 143, 20 novembre 1959.

<sup>(2)</sup> Formule contenue dans l'article 117 du traité CEE.



Petrilli écrit en effet en mai 1959: «Il existe un lien certain entre l'action du Fonds social et la poursuite de la part de la Commission d'une politique générale de l'emploi tendant à promouvoir et à maintenir un équilibre dynamique du marché du travail, en adaptant constamment la demande d'emploi au caractère de l'offre, grâce à la formation professionnelle de la main-d'œuvre» (1).

Confirmant son souhait d'intervenir sur des questions telles que la formation professionnelle, les niveaux d'emploi, le marché du travail — ce qui implique, entre autres, la mobilité de la main-d'œuvre —, la Commission peaufine la création du FSE. En mai 1960, le règlement n° 9 adopté par le Conseil donne le feu vert aux activités du Fonds géré par la Commission avec le concours d'un Comité composé de représentants des gouvernements et des partenaires sociaux et présidé par Petrilli (2). La même année cependant, ce dernier quitte son poste à la Commission pour devenir président de l'IRI (Institut pour la reconversion industrielle) dans son pays d'origine.

## Pour une politique sociale à visage humain

La nomination de Levi Sandri coïncide avec un intérêt plus marqué de la part de la Commission pour une action européenne dans le domaine social. Dès 1958, la direction générale des affaires sociales s'est penchée sur la question des droits des travailleurs migrants. Celle-ci intéresse tout particulièrement l'Italie. L'émigration vers des pays de la CEE est encore un phénomène de grande ampleur. Des dizaines de milliers de travailleurs italiens sont en effet présents en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, en

France et au Grand-Duché de Luxembourg (3). Dès l'origine, des règlements concernant le renforcement des indemnités pour les travailleurs migrants, principalement en matière de sécurité sociale (retraites, maladies, chômage, etc.), sont adoptés (4). C'est surtout à l'instigation de la Commission que sont approuvés, au cours de l'année 1961, d'autres règlements qui posent les bases de la libre circulation des travailleurs communautaires, tandis que l'année suivante sont élaborés des règlements en faveur des travailleurs saisonniers et frontaliers (5). La Commission semble désormais disposée à entretenir une certaine forme de contacts réguliers avec les partenaires sociaux, défendant par exemple la possibilité d'intégrer des représentants de l'UNICE, de la CISL et de la CISC au sein du Comité d'administration pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (6). En outre, Levi Sandri s'emploie à rendre plus efficaces les décisions prises en faveur de cette catégorie de travailleurs. Le commissaire italien est à l'origine d'une initiative particulièrement intéressante visant à créer un programme commun pour l'échange de jeunes travailleurs. Sur la base de ce que prévoit l'article 50 du traité CEE et des accords bilatéraux existants, qui n'ont donné que de maigres résultats, Levi Sandri élabore un plan afin que la Communauté se charge de promouvoir les échanges de stagiaires. Sans négliger pour autant le rôle des États, le commissaire souligne la fonction centrale que doit exercer la Commission, notamment par un travail d'information auprès des partenaires sociaux et des organisations de jeunesse et par l'attribution de bourses pour répondre aux besoins des jeunes stagiaires (7).

(1) *Note introductive concernant le projet du Règlement du Fonds Social* de Giuseppe Petrilli, COM(59) 62, 27 mai 1959.

(2) Sur la naissance et les activités du FSE au cours des années 60, voir Mechi, L., «Les États membres, les institutions et les débuts du Fonds Social Européen», dans Varsori, A. (ed.), *Inside the European Community. Actors and policies in the European Integration. 1957-1972*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 9, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2006, p. 95-116.

(3) Sur la question de l'émigration, voir Romero, F., *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Edizioni Lavoro, Rome, 1991.

(4) Voir PV 39, Commission CEE, 26 novembre 1958, V, p. 4-5, et *Communication de G. Petrilli*, COM(58) 257, 24 novembre 1958.

(5) PV 167, Commission CEE, 30 novembre 1961, XIV, p. 16-17, et *Propositions de la Commission au Conseil*, COM(61) 175 final, 1<sup>er</sup> décembre 1961.

(6) Voir par exemple le PV 208, Commission CEE, 27 novembre 1962, XV, p. 16, et *Proposition de la Commission au Conseil*, COM(62) 127 final, 22 juin 1962.

(7) PV 217, Commission CEE, 13 février 1963, X, p. 12-14, et *Projet d'un premier programme commun pour favoriser l'échange de jeunes travailleurs*, annexe 1, COM(63) 14 final, 3 avril 1963.

### Article 50 du traité CEE

«Les États membres favorisent, dans le cadre d'un programme commun, l'échange de jeunes travailleurs.»

Durant la première moitié des années 60, la Commission se heurte à de sérieux obstacles qui empêchent toute initiative d'envergure en matière sociale. À l'exception de l'Italie, en effet, les pays de la CEE ne semblent guère prêts à renforcer les compétences communautaires dans un domaine qui voit, du reste, se construire différents modèles de *welfare state* sur une base strictement nationale. La croissance économique prolongée et la faiblesse temporaire des organisations syndicales à l'échelle européenne n'ont certes pas favorisé le développement d'un débat sur les opportunités que la construction européenne pouvait offrir pour résoudre les principales questions de nature sociale <sup>(1)</sup>. Un exemple significatif est celui de la formation professionnelle, dont l'harmonisation est expressément indiquée dans le traité CEE après avoir constitué l'un des champs d'intervention les plus importants de la Haute Autorité de la CECA. Cet objectif est repris par Levi Sandri, avec l'appui du CES et de l'un de ses membres en particulier, la représentante syndicale allemande Maria Weber <sup>(2)</sup>. La Commission énonce ainsi plusieurs principes directeurs censés réguler les politiques en matière de formation professionnelle. Mais son initiative se heurte à la dure réaction des gouvernements allemand et français. La solution de compromis, élaborée principalement par les autorités italiennes, n'offre toutefois que des résultats limités.

(1) Sur l'État social, voir Ritter, G., *Storia dello stato sociale*, Laterza, Rome-Bari, 1996, p. 142-208; Silei, G., *Welfare State e Socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Lacaita, Manduria, 2000. Sur la position des syndicats en Europe occidentale au cours de cette période, voir par exemple Maiello, A., *Sindacati in Europa. Storie, modelli, culture a confronto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, passim.

(2) Sur toute cette affaire, voir Petrini, F., «The Common Vocational Training Policy in the EEC from 1961 to 1972», *Vocational Training European Journal*, n° 32, mai-août 2004/II, p. 45-54 ([http://www2.trainingvillage.gr/download/journal/bull-32/32\\_en\\_petrini.pdf](http://www2.trainingvillage.gr/download/journal/bull-32/32_en_petrini.pdf)). Également disponible en français.

La Commission soulève à nouveau la question en 1965. Elle met alors sur pied un projet de «programme d'action» visant à développer une série d'initiatives dans le secteur de la formation professionnelle. Les réactions de plusieurs gouvernements, celui de la France en particulier, sont une fois encore négatives. En 1966, une discussion au sujet des plans de la Commission s'ouvre entre les représentants des gouvernements; à l'exception de la délégation italienne, ces derniers reconnaissent le bien-fondé des objectifs indiqués par la Commission, mais critiquent les aspects financiers du programme et ses implications politiques, autrement dit les compétences de la Commission elle-même. Rien d'étonnant à ce que cette initiative finisse elle aussi par échouer <sup>(3)</sup>. En revanche, le travail sans relâche de Levi Sandri à propos de la question des travailleurs migrants porte ses fruits. L'approbation de la part du Conseil du règlement (CEE) n° 1612/68 d'octobre 1968 permet enfin la pleine application des articles 48 et 49 du traité CEE <sup>(4)</sup>. Quoique prudemment, dans son *Rapport sur la politique sociale de la Communauté* de décembre 1967, Levi Sandri, partant de la fusion des exécutifs de la CECA, de la CEE et de l'Euratom, énumère les nombreux domaines sociaux dans lesquels la Communauté européenne pourrait agir efficacement. Il rappelle l'importance d'une attitude «positive» apte à concilier les exigences économiques et sociales et souligne enfin le rôle possible de la Commission, appelant de ses vœux «l'appui d'une coopération plus étroite avec le Conseil et avec chaque gouvernement des États membres, dans l'intime conviction que seules une telle coopération et une confiance mutuelle permettront de donner une dimension humaine aux nombreux problèmes économiques et technologiques que nous rencontrons, afin de répondre ainsi aux finalités sociales énoncées par les promoteurs des traités européens» <sup>(5)</sup>.

(3) Ibidem.

(4) Degimbe, J., op. cit., p. 62-70.

(5) ACUE, dossier 29692, *Relazione sulla politica sociale della Comunità* de Lionello Levi Sandri, memorandum SEC(67) 5014 final, 18 décembre 1967.



Réunions des syndicats européens des mineurs sur l'Europe sociale à la Dortmund-Westfalenhalle en septembre 1965.

La consommation de charbon au sein des Six chute de manière spectaculaire entre 1950 et 1968 (de 74 % à 29,3 % du total de la consommation), celle de pétrole augmente (de 10 % à 52,6 %) et celle de gaz (6,4 % en 1968) démarre. Pour le monde de la mine, la situation est dramatique. Le principe de la reconversion que la CECA s'est attachée à traduire dans les faits atténue partiellement la catastrophe sociale que constituent les fermetures de puits dans les bassins de vieille industrialisation. Plus que jamais l'impératif d'une convergence de politiques destinées à assurer ce qu'on appellera la cohésion économique et sociale se fait sentir. Mais la progression vers cet objectif est lente et difficile.

Vers la fin des années 60, une première évolution semble en tout cas se dessiner dans le cadre de la politique sociale européenne. Dans un document datant de la fin de 1966, le Conseil reconnaît l'existence de difficultés liées à la mise en œuvre de la politique sociale, mais semble les attribuer à des divergences de vues entre la Commission et les États membres <sup>(1)</sup>. En 1967, diverses associations, dont la CISL, la CISC, le COPA et l'UNICE, se montrent critiques à l'égard de l'action sociale de la Communauté, et les syndicats des travailleurs au premier chef souhaitent un renforcement du rôle de la Commission, implicitement considérée comme le «moteur» de l'intégration

dans ce secteur <sup>(2)</sup>. La Commission entreprend dès lors une nouvelle action, tout en rappelant dans plusieurs documents l'opportunité d'une initiative forte de la part de la Communauté <sup>(3)</sup>.

Ces encouragements ont très probablement des répercussions sur la position du gouvernement allemand, dirigé à l'époque par une coalition comprenant la SPD. En novembre 1967, la représentation allemande auprès des Communautés avance une proposition de résolution, selon

<sup>(1)</sup> ACUE, dossier 29648, «Memorandum sulla politica sociale nella Comunità Economica Europea», annexe à la note 1321/2/66 (SOC 190 riv. 2), 9 décembre 1966.

<sup>(2)</sup> ACUE, dossier 29683, copie de lettre de Jan Kulakowski (CISC) et de Harm G. Buijter (SSE CISL) au président du Conseil de la CEE, 16 janvier 1967; lettre de H. M. Claessens (UNICE) au président du Conseil de la CEE, 16 décembre 1966; lettre d'André Herlitska (COPA) au président du Conseil de la CECA, 5 juin 1967.

<sup>(3)</sup> À ce propos, les documents du Conseil offrent une documentation abondante.

laquelle la Commission serait invitée à rassembler des données et à présenter un rapport sur les liens entre la politique sociale et les autres politiques communautaires, dans la perspective d'une éventuelle «coordination des actions de politique sociale menées par les différents États» (1). La question est examinée à la fin de décembre lors du Conseil des affaires sociales. Il est révélateur que la Commission, par la voix de Levi Sandri, soutienne ouvertement la proposition allemande (2), qui finit par être approuvée à la fin du mois de février 1968 (3).

### Un mai 1968 de la politique sociale?

Il s'agit néanmoins d'une prise de position encore ouverte à la discussion.

La phase de transition que la Communauté traverse sur le plan politique ne s'achève qu'au cours de l'année 1969 avec la relève en France et en Allemagne. Mais d'autres phénomènes contribuent à modifier la vision des problèmes sociaux. Mai 1968 fait émerger de nouveaux besoins et la revendication de nouveaux droits, ainsi que le renforcement, dans plusieurs nations de l'Europe communautaire, du mouvement syndical — en Italie par exemple — et des forces de la gauche, comme en République fédérale d'Allemagne (4). Enfin, la phase d'expansion de l'économie européenne s'achève, laissant apparaître de sérieuses difficultés qui auront des retombées sur le plan social. Lors du sommet de La Haye de décembre 1969, les leaders des Six plaident en faveur d'une action communautaire plus incisive, y compris dans le domaine social. Une première conséquence de cette évolution est le processus qui débouche assez rapidement sur une réforme du FSE (5). À ce propos, la Commission, tout en agissant d'une manière significative dans la définition des règles

d'application des fonds rendus disponibles pour le FSE (6), réitère sa conviction selon laquelle celui-ci ne doit pas se limiter à une intervention ex post, mais peut élaborer des initiatives autonomes (7).

### L'Italie fait le forcing

Au lendemain du sommet de La Haye, les autorités italiennes, qui ont pourtant exprimé leur accord sur les objectifs fixés lors du sommet, se soucient des conséquences économiques de plusieurs initiatives européennes, de l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) jusqu'aux projets d'intégration monétaire. Rome estime devoir défendre ses propres intérêts, compte tenu notamment de la «question méridionale», encore sans solution, et du taux de chômage plus élevé que chez ses partenaires. Le gouvernement italien soulève donc à nouveau la question de la mise en œuvre d'une politique sociale européenne réellement efficace. Par ailleurs, après l'«automne chaud» de 1969, les forces syndicales, désormais unies dans leur action, exercent une forte influence sur le gouvernement, au sein duquel le ministre du travail est le démocrate-chrétien Carlo Donat Cattin, proche du syndicat italien CISL (8).

C'est à l'initiative du gouvernement italien que se tient en avril 1970 à Luxembourg une conférence tripartite, qui réunit les représentants des gouvernements, des partenaires sociaux et de la Commission. La rencontre a pour thème le problème de l'emploi dans les pays de la CEE. La délégation italienne, menée par Donat Cattin, soutient vigoureusement la nécessité d'une action communautaire en faveur de l'emploi, hypothèse que défend avec force Levi Sandri (9). En mai, le Conseil de

(1) ACUE, dossier 29692, 1593/67 (SOC 185), 28 novembre 1967.

(2) ACUE, dossier 29692, 1792/67 (PVB/CONS 16) conseil extraordinaire 3, 19 janvier 1968.

(3) ACUE, dossier 29700, 351/68 (AG55), «Communication à la presse», 29 février 1968.

(4) Silei, G., op. cit., p. 251-270.

(5) Voir Mechi, L., *Les États...*, op. cit.

(6) Voir par exemple le PV 150, Commission CE, 27-28 janvier 1971, XXIII, p. 41-44, et *Réforme du Fonds social européen*, mémorandum COM(71) 17 final, 24 mars 1971.

(7) PV 114, Commission CE, 11 mars 1970, VII, p. 9-11, et SEC(70) 902 final, 11 mars 1970.

(8) Sur la position italienne, voir Varsori, A., «La questione europea nella politica italiana», dans Giovagnoli, A., et Pons, S. (dir.), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 331-350.

(9) Guasconi, M. E., «Paving the Way for a European Social Dialogue», *Journal of European Integration History*, vol. 9, n° 1, 2003, p. 87-110.

## Le mémorandum de Coppé sur la politique sociale communautaire (1)

Adopté par la Commission en mars 1971, ce document veut provoquer une large réflexion au sein du Conseil, du Parlement et du Comité économique et social afin de pouvoir définir un programme d'action cohérent en matière sociale, tel que souhaité par la conférence de La Haye de décembre 1969. Les objectifs généraux de ce programme, considérés comme prioritaires par tous les États membres, sont les suivants:

- une meilleure satisfaction des besoins collectifs, notamment en matière d'éducation, de santé publique et de logements;
- l'intensification de la lutte contre les effets nocifs des activités productives sur l'environnement naturel, envisagé pour la première fois dans la perspective de son impact social;
- une plus grande égalité des conditions de départ entre les individus, grâce à une meilleure politique de l'éducation et de la formation;
- une plus grande justice dans la répartition des revenus et des richesses;
- une adaptation de la protection sociale, en faveur notamment des catégories les plus touchées par les mutations structurelles et le progrès technique ainsi que des catégories qui ne peuvent participer au processus de production.

Afin de réaliser ces objectifs, la Commission affirme que les politiques économiques des pays

membres doivent non seulement tenir compte de ceux-ci, mais aussi s'intégrer dans une perspective communautaire. Concernant particulièrement le thème de l'emploi, le Comité permanent de l'emploi aura pour mission d'assurer le dialogue, la concertation et la consultation entre le Conseil, les États membres, la Commission et les partenaires sociaux, tandis que le Fonds social rénové permettra de faciliter les adaptations reconnues d'intérêt général dans les secteurs productifs, en assurant à la fois une solidarité financière et un lien avec les politiques communautaires en général, ce qui en fait un instrument indispensable pour progresser vers l'union économique et monétaire.

La place centrale qu'occupe la question de l'emploi révèle le changement profond que vit la Communauté depuis la fin des années 60: le chômage commence à représenter un problème sérieux pour le développement économique, et le troisième programme de politique économique à moyen terme de la Communauté réserve lui aussi une place de choix à la politique active de l'emploi. La complexité des facteurs ayant un impact négatif sur l'emploi (développements régionaux divergents; déplacements sectoriels de la main-d'œuvre; développement technologique; problèmes relatifs à certaines catégories de travailleurs, à savoir les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les travailleurs migrants) exige que l'on aborde cette question dans le double cadre de la politique économique générale et des politiques structurelles et régionales.

V. S.

ministres finit par approuver le projet de constitution d'un Comité permanent de l'emploi que la Commission est chargée de mettre sur pied. Entre-temps, une nouvelle Commission européenne voit le jour. Le commissaire belge Albert Coppé est le responsable de la direction générale des affaires sociales. Dans la seconde moitié de l'an-

née 1970, la Commission se met au travail afin de créer le Comité de l'emploi. Comme le mentionne Coppé dans un mémorandum, la Commission conteste la position du Conseil, lequel aurait souhaité contrôler le futur Comité. À ce propos,

(1) SEC(71) 600, 17 mars 1971.

## Les règlements sur la libre circulation et sur la sécurité sociale des travailleurs migrants

Parmi les initiatives les plus significatives de la Communauté économique européenne dans le domaine de la politique sociale, les règlements sur la sécurité sociale des travailleurs migrants (n<sup>os</sup> 3 et 4 de 1958) et sur la libre circulation (1968) prolongés, en matière de sécurité sociale, par le règlement de 1971 revêtent une importance particulière. Ils sont le fruit d'un travail de longue haleine de la Commission, qui s'y consacre dès le début de son entrée en fonction. Les négociations sont rendues difficiles par les positions différentes des États membres en matière de politique sociale. En particulier, les intérêts italiens étaient fondamentalement opposés à ceux des autres membres de la CEE, ces derniers étant les destinataires de l'émigration en provenance d'Italie.

Le règlement sur la libre circulation des travailleurs [règlement (CEE) n<sup>o</sup> 1612/68] prévoit la substitution du principe de priorité des travailleurs nationaux par le concept de priorité des travailleurs communautaires. Il est prévu une égalité de traitement entre les travailleurs des divers pays de la Communauté. Les travailleurs de la Communauté peuvent bénéficier de l'aide des services de l'emploi pour la recherche d'un travail et des prévisions contenues dans les conventions collectives; ils peuvent être admis dans les écoles de formation et dans les centres de requalification professionnelle; ils jouissent des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. Plus généralement, dans l'État membre où ils exercent leur activité, les travailleurs communautaires ont droit aux mêmes conditions de vie et de travail que les travailleurs nationaux.

Les États membres doivent reconnaître à leurs ressortissants le droit de quitter le territoire national en montrant une simple carte d'identité ou un passeport valable et doivent accepter sur leur territoire, aux mêmes conditions, les ressortissants des autres États membres. Les mêmes règles s'appliquent aux membres de la famille qui accompagnent le travailleur. De même, les États membres doivent reconnaître aux

travailleurs communautaires le droit de résider sur leur territoire. Néanmoins, les États membres peuvent refuser le droit d'entrée et de séjour d'un travailleur communautaire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Enfin, le règlement (CEE) n<sup>o</sup> 1612/68 prévoit la création d'un bureau européen de coordination et de compensation afin d'assurer un équilibre entre les offres et les demandes d'emploi, ainsi que la création d'un comité consultatif chargé d'assurer la collaboration entre les États membres. Cette mesure débouchera ensuite sur la création, en décembre 1972, du système européen de diffusion des offres et des demandes d'emploi (SEDOC, aujourd'hui EURES).

Le règlement sur la sécurité sociale des travailleurs migrants [règlement (CEE) n<sup>o</sup> 1408/71] s'applique aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et à leur famille; il sera ensuite complété par le règlement (CEE) n<sup>o</sup> 574/72 d'application. Cet ensemble de dispositions s'applique également aux ressortissants de la Communauté qui se déplacent pour des raisons personnelles ou pour affaires.

Les règlements en question prévoient une coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres, selon le principe qu'une seule législation peut être appliquée, à savoir celle du pays dans lequel le travailleur exerce son activité. En matière de conflits de lois, le règlement (CEE) n<sup>o</sup> 1408/71 prévoit que la législation du pays où le travailleur exerce son activité est applicable même si le travailleur en question est couvert par une assurance en qualité de résident dans un autre pays de la Communauté. Le deuxième principe de la coordination est celui de l'égalité de traitement: on précise que les personnes résidant sur le territoire d'un État membre sont soumises à la législation de cet État membre aux mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci. Le troisième principe est celui du maintien des droits acquis: les retraites,

les indemnités pour accidents du travail et pour maladies professionnelles, acquises au titre de la législation d'un État membre, doivent être versées à l'intéressé même si celui-ci réside sur le territoire d'un autre État membre. Le quatrième principe concerne le maintien des droits en cours d'acquisition: on prévoit en effet le cumul des périodes d'assurance ou de résidence pour la constitution des droits à la retraite ou aux indemnités.

Les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 s'appliquent à toutes les prestations de sécurité sociale; seuls l'assistance sociale, les régimes de prestations en faveur des victimes de guerre et les régimes spéciaux des fonctionnaires sont exclus du champ d'application du règlement.

En vue d'assurer la coordination des législations nationales en matière de sécurité sociale, les règlements communautaires ont créé deux organismes: la Commission administrative et le Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. La première est un organe d'administration et de gestion, tandis que le

second est un organe tripartite de consultation. La Commission administrative, composée d'un représentant gouvernemental de chacun des États membres, est compétente pour toute question administrative, d'interprétation des règlements ou de régularisation des comptes relatifs aux dépenses incombant aux États membres. Elle examine les propositions de la Commission relatives à l'élaboration ou à la révision des règlements; elle est chargée en outre de promouvoir la collaboration entre les États membres ainsi que du paiement des prestations.

Le Comité est composé de deux représentants du gouvernement de chaque État membre (dont un est membre de la commission administrative) et de deux représentants des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs. Sa tâche consiste à examiner les questions générales ou de principe et les problèmes liés à l'application des règlements; de plus, il formule des avis qui seront soumis à la Commission administrative en vue de l'éventuelle révision des règlements.

V. S.

Coppé écrit qu'accepter le point de vue du Conseil reviendrait à briser «l'équilibre institutionnel au détriment de la Commission, qui perdrait, dans le domaine de l'emploi, une large partie de son pouvoir d'initiative et de consultation; cette création aurait d'ailleurs un caractère tout à fait exceptionnel du fait que la totalité des nombreux comités — à l'exception de deux d'entre eux d'importance relativement secondaire — ont été institués auprès de la Commission» (1). La question sera réglée par un compromis qui préserve certaines compétences de la Commission (2). Le problème de l'emploi reste au centre des préoccupations de la Communauté, notamment à la suite d'une nou-

velle initiative du gouvernement italien qui, au printemps de l'année 1971, présente un important mémorandum sur ce sujet et sollicite une ferme initiative communautaire. Le document suscite un large débat, parfois vif, entre les États membres. Parmi les différents thèmes abordés, l'Italie soulève en particulier la question des débouchés migratoires, soulignant comment l'Allemagne, par exemple, préfère employer des travailleurs extra-communautaires (yougoslaves, turcs, etc.) plutôt que communautaires (italiens). Les autorités allemandes repoussent de telles accusations. En réalité, le mémorandum italien a peu de conséquences immédiates, mais il permet d'attirer l'attention sur les problèmes du Mezzogiorno et, plus généralement, sur le problème des équilibres régionaux, contribuant ainsi à favoriser la naissance d'une politique régionale européenne (3).

(1) *Création d'un Comité européen de l'emploi et convocation périodique d'un Conseil ad hoc de l'emploi*, d'Albert Coppé, mémorandum COM(70) 1072, 25 septembre 1970.

(2) Guasconi, M. E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, coll. «Storia delle relazioni internazionali», n° 8, Polistampa, Florence, 2004, p. 149-172.

(3) Varsori, A., op. cit., p. 339-340.

Cette période est par ailleurs marquée par une série d'initiatives émanant de différents acteurs en faveur d'un développement radical de la politique sociale européenne: depuis le Parlement européen jusqu'aux forces sociales en passant par le Comité économique et social. Ce dernier se concentre sur la formation professionnelle, une question que la Commission avait tenté d'affronter au cours des années précédentes, mais sans résultat probant. Le CES souhaite un tournant dans l'action sociale de la Communauté dans ce secteur en partant du principe qu'une initiative efficace peut contribuer à résoudre des problèmes relevés auparavant, tels que les niveaux d'emploi ou la situation des travailleurs migrants. C'est dans le cadre du comité permanent de l'emploi que Maria Weber présente ces propositions, qui prévoient, entre autres, la création d'un centre d'études européen sur la formation professionnelle <sup>(1)</sup>. Il est important à ce stade que la Commission adopte une position précise sur une question qui semble désormais susciter un intérêt croissant et diffus auprès de différents acteurs. Un document élaboré par la Commission en mars 1971 est tout à fait éloquent à cet égard.

### Vers un programme de politique sociale communautaire

Intitulé *Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire*, le document élaboré par la Commission part de l'idée que le processus d'intégration doit jouir d'un large consensus. Cela implique «la réalisation et le renforcement d'une démocratie économique et sociale, ce qui se traduit concrètement par la démocratisation des structures économiques et sociales et l'affirmation du rôle et des responsabilités autonomes des partenaires so-

ciaux à l'échelle communautaire» <sup>(2)</sup>. On y souligne en outre la tendance des gouvernements à faire de leurs objectifs nationaux à caractère social des objectifs communautaires. Analysant ensuite la situation des pays de la CEE en termes d'emploi, de niveaux de revenu et de conditions de vie et de travail, le document de la Commission fixe plusieurs objectifs prioritaires: l'amélioration de l'emploi, une plus grande justice sociale et une meilleure qualité de vie. Selon la Commission, le projet d'union économique et monétaire, élaboré dans le cadre du plan Werner, offre la possibilité de lancer un véritable programme de politique sociale communautaire. Une série d'actions prioritaires sont ainsi définies: a) l'achèvement accéléré du marché commun de l'emploi, b) la résorption du sous-emploi et du chômage structurel, c) l'amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène sur les lieux de travail et de vie, d) l'amélioration de la condition de la femme au travail, e) la promotion de l'insertion des personnes handicapées dans la vie active, f) l'institution d'un «bilan social», g) le développement de la collaboration des partenaires sociaux <sup>(3)</sup>. Entre 1971 et 1972, la Commission met tout en œuvre pour développer les études et les interventions dans ces domaines, soulignant fréquemment son rôle d'instigateur <sup>(4)</sup>. Comme le dit Jean Degimbe, «ce n'est qu'après 1972 que ça a commencé à démarrer» <sup>(5)</sup>. Cette action a pour effet de renforcer la détermination des gouvernements à se servir des instruments communautaires pour atteindre une série d'objectifs spécifiques en matière de politique sociale.

À l'occasion de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement d'octobre 1972 et du Conseil des ministres des affaires sociales du mois de novembre de la même année, on reconnaît officiellement qu'au cours des deux années écoulées

<sup>(1)</sup> Voir Varsori, A., «The Vocational Education and Training in European Social Policy from the Origins to the Creation of the CEDEFOP», *Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective. Proceedings of the First International Conference, October 2002, Florence*, coll. «Cedefop Panorama series», 101, vol. II, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004 ([http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5153\\_2\\_en.pdf](http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5153_2_en.pdf)).

<sup>(2)</sup> ACUE, dossier 29705, *Orientamenti preliminari per un programma di politica sociale comunitaria*, SEC(71) 600 final, 17 mars 1971.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

<sup>(4)</sup> Voir ACUE, dossier 24950, qui contient une série de communiqués de la direction générale de la presse et de l'information de la Commission sur les initiatives prises par celle-ci sur ces thèmes. Voir aussi Degimbe, J., op. cit., p. 93-116.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.



## À propos de la difficulté de construire l'Europe

Ezio Toffanin, à propos du problème de l'harmonisation des politiques sociales (1):

*«C'est vrai: l'harmonisation est un mythe, le rapprochement des législations n'a aucun sens. [...] Il y a autant de politiques de l'emploi que de situations de l'emploi à travers la Communauté. [...] Il est possible de mettre en place une politique de l'emploi, éventuellement inspirée de certains principes généraux que l'on peut élaborer à Bruxelles, mais ils ne méritent pas le nom de politique commune. [...] La raison en est simple [...]: le marché du travail n'est pas fait d'eau, et les travailleurs ne sont pas liquides...»*

Une description assez lapidaire des activités de la direction générale des affaires sociales de la part de Jean Degimbe (2):

*«C'était une grosse direction générale. Avec énormément de colloques, énormément de réunions. Sans dialogue social à l'époque pourtant. Beaucoup de réunions, de conférences. On ne faisait pas beaucoup de choses, mais on parlait beaucoup [...]. Ce n'est qu'après 1972 que ça a commencé à démarrer.»*

À propos des difficultés rencontrées par la Commission en matière de politique sociale, voici le témoignage d'une ancienne fonctionnaire de la

direction générale des affaires sociales puis attachée au cabinet de Marjolin (4):

*«C'étaient des dossiers qui rencontraient des oppositions très fortes, comme par exemple l'égalité de salaires entre les hommes et les femmes. Depuis autant d'années, ça n'est pas encore réalisé [...]. Tout ce qui touche les affaires sociales était très délicat et on y allait extrêmement doucement, parce que ce n'était pas le moment d'avoir des discussions trop vives avec les uns et les autres.»*

Concernant la libre circulation des travailleurs, Heinz Henze (5) donne un aperçu des conceptions différentes entre les États membres et la Commission:

*«Le seul [problème], qu'il y a eu, c'était l'ampleur de la libre circulation. Le travailleur italien [...] que pouvait-il faire et que ne pouvait-il pas faire? A-t-il le droit de faire venir sa famille? Aucun des cinq autres États membres ne voulait cela [...]. Le travailleur étranger était considéré comme travailleur saisonnier [...]. D'une certaine façon, les représentants des États membres pensaient encore que le travailleur retournerait dans son pays d'origine. [...] C'était ce que Hallstein a toujours dit dans ses discours [...] qu'il voulait les transformer [les travailleurs migrants] en apôtres militants de la cause européenne. Nous avons appris que le travailleur étranger, le travailleur de la Communauté, est un facteur d'unification énorme pour l'Europe.»*

la Commission a œuvré pour réformer le FSE, créer le Comité permanent de l'emploi et présenter un important mémorandum pour une politique sociale européenne cohérente (3). Lors du sommet européen de Paris en décembre 1972, les leaders européens répètent combien ils «attachent autant d'importance à une action vigoureuse dans le secteur social qu'à la réalisation de l'union

économique et monétaire» (6) et confient à la Commission le mandat de définir un programme d'action sociale européenne. C'est le point de départ pour une politique sociale européenne cohérente et complexe qui deviendra l'un des traits distinctifs du processus d'intégration.

ANTONIO VARSORI

(1) Entretien avec Ezio Toffanin, 17 février 2004.

(2) Entretien avec Jean Degimbe, 15 décembre 2003.

(3) ACUE, dossier 24950, IP(72)194, 20 novembre 1972, qui synthétise une déclaration d'Albert Coppé.

(4) Interviewée en janvier 2004.

(5) Entretien avec Heinz Henze, 18 décembre 2003.

(6) ACUE, dossier 24950, note d'information «The Social Situation in the Community in 1972», mai 1973. Pour les développements successifs de la politique sociale, voir Degimbe, J., op. cit., p. 117 et suiv.



## Chapitre 22

# Les transports: «bastion des nationalismes»

Il est beaucoup question des transports en tant qu'enjeu d'une intégration sectorielle, avant, pendant et après la relance de Messine. Mais s'ils constituent bien l'un des rares domaines à propos desquels le traité prévoit l'élaboration d'une politique commune, les articles 74 à 84 formant le titre IV contiennent tout et son contraire. De redoutables verrous ont été placés. Ils transforment les transports en «bastion des nationalismes» (1).

### Une peau de chagrin

Que les transports soient un enjeu majeur est une évidence. Ils le sont sur le plan économique où ils occupent une place complexe. Économique à part entière, le secteur intervient en effet comme facteur de production d'autres biens et constitue dès lors un coût qui peut impliquer une politique des prix. En outre, il est aussi, par définition, l'instrument indispensable du développement des flux commerciaux tout en étant exposé à l'interventionnisme national. Mais l'enjeu ne se résume pas, aussi complexe soit-il, à la seule dimension économique. Le maillage d'un territoire

par un ensemble de voies de communication terrestres présente des facettes sociales, militaires et, en définitive, politiques.

Le développement, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, du chemin de fer puis, au XX<sup>e</sup>, de l'automobile conduit l'État à adopter une politique qui varie dans le temps et dans l'espace. C'est ainsi que le secteur ferroviaire connaît un mouvement de balancier. À l'octroi de concessions à des compagnies privées succède une reprise en main par l'État. Les conséquences sont multiples et parfois paradoxales. Un exemple: tandis que le percement de tunnels à travers les Alpes, sur la base d'une coopération technique bilatérale, permet de relier l'Italie à la France et à la Suisse, il est impensable que la liaison entre Bruxelles et Milan s'effectue sans un changement de locomotive à chaque passage de frontière. L'argument technique à lui seul ne rend pas compte de cette situation. Chaque État veille jalousement sur son réseau ferré.

Mais le transport de personnes, aussi important soit-il, y compris en termes de respect du principe de service public, n'est pas le seul concerné. Celui des marchandises est évidemment fondamental. Or, l'harmonie est loin de régner parmi

(1) Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004.

les Six, tant du point de vue tarifaire que fiscal. En outre, dans le cas du transport par rail, il n'existe pas de concurrence possible à l'opérateur national. Et si, sur le Rhin et la Moselle, la concurrence fait rage parmi les bateliers, le transport routier se heurte lui aussi à de nombreuses difficultés.

La route assure, en 1970, 50 % des échanges de marchandises entre les États membres. Selon les relations, le trafic international est libre ou, au contraire, soumis à divers types d'autorisation, soit préalable, soit liée à un contingent. Bien d'autres mesures relatives aux dispositions et formalités douanières, à la question du transit, du «cabotage» ou encore à celle du «retour en charge» des camions, illustrent le caractère particulièrement ardu du défi à relever par la direction générale des transports.

Cela étant, les problèmes spécifiques aux transports retiennent l'attention depuis très longtemps. Les congrès internationaux des chemins de fer se réunissent régulièrement depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. C'est un forum où sont présentées et discutées des questions techniques, les considérations relatives à une réelle coopération internationale appartenant le plus souvent à la catégorie des vœux pieux. La même impression prévaut au sujet des travaux de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), de création récente. En d'autres termes, le souhait de coopération se heurte, sur le terrain, aux intérêts strictement nationaux, à l'exception du rail puisque les sociétés nationales de chemins de fer «ont des intérêts plus ou moins concomitants et ont l'habitude de coopérer»<sup>(1)</sup>. Dans le même temps, elles disposent d'un véritable monopole étroitement lié aux intérêts de l'État. En dépendant entièrement, «elles ne peuvent rien dire»<sup>(2)</sup>.

Complexe sur le plan technique, sensible sur le plan politique, le secteur des transports présente de grandes difficultés dès la naissance de la

CECA. Elles marquent aussi les travaux du Comité Spaak puis la négociation des traités. Les ambitions affichées en 1956 sont progressivement revues à la baisse. Les projets, confiés cinquante ans plus tard Nicola Bellieni, «ont été sévèrement émasculés jusqu'à les rendre sans aucune portée concrète et même, pour certaines dispositions, incompréhensibles»<sup>(3)</sup>. En définitive, c'est au Conseil statuant à l'unanimité qu'est laissé le soin de statuer, dans le futur, sur le contenu d'une politique restant à définir faute de mots d'ordre positifs.

### Le directeur général est «un chef de gare»

Du fait de la complexité technique des matières à traiter en même temps que du caractère indéfini de la politique à élaborer, la responsabilité du secteur n'aiguise pas l'appétit des commissaires. Le Luxembourgeois Lambert Schaus, qui succède dès le mois de juin 1958 à son compatriote Rasquin qui vient de décéder, hérite des transports faute d'un autre candidat. Son chef de cabinet est Lucien Kraus. Cet ancien magistrat luxembourgeois s'occupe directement de ce dossier «très difficile» dont «personne ne voulait». Il est assisté par son compatriote John Peters. Celui-ci assiste aux réunions sur les transports, notamment celles réunissant les représentants des trois exécutifs ainsi que celles, prévues par l'article 83, instituant un comité d'experts nationaux. Mais celui-ci «n'avait aucune utilité. Ces gens se réunissaient tranquillement, on payait leurs voyages»<sup>(4)</sup>.

La direction générale est placée sous la direction d'un Italien, Renzetti. Issu des *Ferrovie dello Stato*, les chemins de fer italiens, il inaugure la «filière» italienne et en partie ferroviaire à la tête de la DG VII. Minoletti, qui lui succède en 1962, est un spécialiste des questions maritimes. Rho, qui prend le relais en 1965, est lui aussi un cheminot.

(1) Entretien avec John Peters, 29 janvier 2004.

(2) Entretien avec Nicola Bellieni, 19 décembre 2003.

(3) Note de Nicola Bellieni, mai 2006.

(4) Ibidem.

**3 fois par jour et en moins de 3 heures**

**Bruxelles ↔ Paris**  
avec les autorails de luxe

# TRANS EUROP EXPRESS

Oiseau bleu, Ile de France et Etoile du Nord  
*Le trajet ne dure jamais plus de 2 h. 50*

**TEE = Confort** Insonorisation  
Conditionnement d'air  
Sièges inclinables  
Intérieur chic  
Restaurant de classe  
etc.

**Aperçu de quelques vitesses**

Bruxelles — Amsterdam	: 2 h 45
Bruxelles — Basel	: 6 h 00
Bruxelles — Köln	: 2 h 45
Bruxelles — Luxembourg	: 2 h 40
Bruxelles — Rotterdam	: 1 h 40
Bruxelles — Strasbourg	: 4 h 50

**Horaire**

7.45	16.16	20.55	↓	Bruxelles	↑	10.23	20.30	23.33
10.35	19.03	23.42	↓	Paris	↑	7.36	17.45	20.45

*Les TRANS EUROP EXPRESS  
les trains les plus rapides et les plus confortables, relient 70 villes d'Europe*






Paris-Bruxelles, Bruxelles-Paris. Le mythique TEE qu'empruntent les fonctionnaires français rentrant à Paris en fin de semaine. C'est à son bord qu'aurait été rédigé le fameux «décalogue» (voir l'encart p. 110-111). (Entretien avec Henri Étienne, 12 janvier 2004)

La publicité (*en haut*) évoque les automotrices diesel des premiers Trans Europ Express (circulant à partir de juin 1957) auxquelles seront substituées, à partir de 1964, des rames tractées, composées de voitures TEE inox telles que celle figurant sur la photographie (*en bas*).

## Le directeur général et son commissaire

«Le directeur général était Renzetti, un Italien. Je pouvais éventuellement avoir recours à lui. Mais je n'ai jamais vraiment eu besoin de le faire. Mais enfin, c'était rassurant. Son assistant était M. Vittorelli. On avait donc là toute une filière. L'ambiance était très conviviale. On travaillait tous assez bien. Je n'ai pas de souvenirs négatifs. Y compris en ce qui concerne M. Schaus, qui était le commissaire. J'étais toujours bien reçu, on faisait des voyages ensemble. J'ai le souvenir d'une bonne collaboration. Il y avait bien de petits désaccords entre M. Schaus et M. von der Groeben, mais ce qu'il y avait vraiment, c'est une difficulté sur le plan des rapports avec les États membres.»

Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*.

En dépit du fait que l'ambiance qui règne est très conviviale, et ce d'autant plus que Schaus, grand ami de l'Italie — il préside les «amitiés italo-luxembourgeoises» —, parle un italien parfait, la direction générale ne se révèle guère motrice, si l'on ose dire. Sous Bodson et Coppé, elle reste «ferroviaire jusqu'à la moelle des os» <sup>(1)</sup>, à l'image de Paolo Rho, chef de division en 1958, directeur général en 1965.

Cela étant, la mise en place opérationnelle de la direction générale est très progressive. La terminologie imprécise, voire sibylline du traité en ce qui concerne les transports, y est pour beaucoup. De plus, le poids de l'expérience CECA, que l'on sait conflictuelle, est déterminant. Il contribue fortement au caractère velléitaire de la direction générale. Mais s'il marque les origines, ce facteur n'est bien entendu pas le seul qui permet de comprendre pourquoi le dossier de la politique commune des transports «est un triste dossier» <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Note de Nicola Bellieni, mai 2006.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*.

## «Un triste dossier»

Dès l'origine, la direction générale comprend trois directions. Deux sont horizontales. La troisième, verticale, est celle «du développement et de la modernisation». Elle est chargée des trois modes de transport auxquels s'appliquent les dispositions du traité <sup>(3)</sup>: chemin de fer, route, voie navigable. Chacun d'entre eux est pris en charge par une division.

Si une politique commune peut naître, c'est au cœur de cette direction, cela en relation avec la direction qui, au sein de la direction générale, se penche sur les tarifs et les prix et en collaboration avec la direction générale de la concurrence malgré «les “petits” désaccords entre Schaus et von der Groeben» <sup>(4)</sup>.

Les données du problème sont bien exposées, sous la signature de Schaus, dans un article de la *Revue du Marché Commun* en avril 1959.

D'une part, un constat:

«Le désarmement douanier pourrait devenir sans effet pratique si les États membres pouvaient compenser ou affaiblir le résultat de l'abaissement des droits de douane par le maintien ou l'établissement de mesures discriminatoires dans les prix et conditions de transports».

De l'autre, une question et une déclaration d'intention:

«On peut se demander si la politique de la CEE en matière de transports sera libérale ou dirigiste. La tendance générale du traité va vers une libéralisation des échanges économiques. Mais cela n'exclut pas et implique même que des réglementations devront être prises dans le but de garantir cette liberté des échanges. Nous voulons une liberté économique, mais une liberté ordonnée».

<sup>(3)</sup> Article 84.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem* (voir l'encart ci-dessus).

Tel est bien, ici comme ailleurs, hier comme aujourd'hui, l'un des principaux nœuds du problème.

Schaus, bon juriste et diplomate, n'est pas un politique. Volontiers facétieux avec une tendance à dire tout haut ce que les autres pensent tout bas sans le dire <sup>(1)</sup>, il est confronté, ainsi que son administration, à opérer un choix ou à tout le moins à en jeter les bases, d'où la profusion d'études et de rapports qui marquent et marqueront la vie et l'image de la direction générale.

Cela ne peut toutefois pas suffire car le vrai préalable réside dans la réponse à la question de savoir si les règles du traité en matière de concurrence s'appliquent ou non aux transports.

En octobre 1960, dans un exposé devant le *Grosse Verkehrsausschuss beim deutschen Industrie- und Handelstag* réuni à Brême, le commissaire annonce la couleur aux professionnels allemands. La Commission considère que les règles générales de concurrence s'appliquent aux transports terrestres. En outre, il y a lieu d'aller de l'avant dans le secteur de la navigation aérienne et maritime.

La lecture du traité est maximaliste ou, mieux, universaliste. Le 12 novembre 1960, le mémorandum de la Commission sur la question le confirme. Dans la foulée, la direction générale élabore un *Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports*. Endossé par la Commission en avril 1961, il est suivi, un an plus tard, par le *Programme d'action en matière de politique commune des transports*.

La ligne adoptée en 1960 est confirmée. Dans la pratique, en revanche, rien ne bouge. En effet, administrations nationales, organisations professionnelles et presse spécialisée tirent à boulets rouges sur la prétention universaliste de la Commission, et ce malgré le fait que l'article 75 prévoit des dérogations.

(1) Entretien avec John Peters, *ibidem*.

### Témoignages au sujet de Lambert Schaus

«C'est un personnage hautement intéressant. Il était juriste. Il était fils d'orfèvre <sup>(2)</sup>. Il avait de l'orfèvre et de l'horloger le sens de la précision extrême de l'or, du beau et un certain plaisir de vivre. Il avait été mêlé de près aux Nouvelles Équipes internationales dont il était membre fondateur. Cela a été la base idéologique à laquelle il est resté fidèle toute sa vie. Il n'était pas à Londres durant la guerre. Son frère y était. Lui, il était résistant. Les Allemands l'ont envoyé dans les camps de travail. Il a eu une très belle attitude durant la guerre. Après, il est devenu avocat et puis il est devenu ministre du ravitaillement. Dans mon journal, je l'avais terriblement attaqué à l'époque. Lorsqu'il est arrivé à la Commission, je me suis dit: "C'est la fin." Pourtant, après un certain temps, son chef de cabinet le quitte. Il me fait venir. Il s'était tellement amusé avec les articles que j'avais écrits sur lui qu'il a demandé à me connaître. Il m'a pris chez lui. C'est vous indiquer le caractère du personnage: très joueur.»

Entretien avec Henri Étienne, *ibidem*.

«Lambert Schaus était un diplomate, ce n'était pas un homme politique. Il était avocat avant de devenir ministre. Il démissionna du gouvernement luxembourgeois, et devint ambassadeur à Bruxelles. Co-signataire, avec Joseph Bech, du traité de Rome, il le connaissait admirablement bien, dans tous ses méandres. Ce n'est donc pas en méconnaissance de cause ou en tant qu'amateur qu'il était là. C'était également un bon négociateur. Mais les blocages étaient plus forts que lui. Que ce soit les milieux nationaux ou les milieux professionnels, ils ont su empêcher, par le biais de leurs représentations permanentes nationales, les choses de prendre leur cours. Très droit et de profonde culture [...], Schaus n'était pas au bon moment au poste où il était. Tout ce qui a été travaillé, élaboré, pensé à cette époque est resté, et a fait son chemin depuis lors. Ce n'est pas un échec. C'est simplement une non-péréquation des idées avec l'époque dans laquelle elles sont nées...»

Entretien avec John Peters, *ibidem*.

(2) Le père de Lambert Schaus était horloger-bijoutier.

### Article 75 du traité CEE

«1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, établit, sur proposition de la Commission, et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée:

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;
- b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;

c) toutes autres dispositions utiles.

2. Les dispositions visées aux points a) et b) du paragraphe 1 sont arrêtées au cours de la période de transition.

3. Par dérogation à la procédure prévue au paragraphe 1, les dispositions portant sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun, sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité.»

Ce qui précède exige quelques explications car la situation est à tout le moins paradoxale.

Pour rappel, le fameux règlement n° 17 de 1962 fixant les modalités d'application des articles 85 et 96 est publié au *Journal officiel* le 21 février 1962. En ouvrant la voie à l'éradication des cartels et monopoles, il constitue une importante victoire pour la Commission <sup>(1)</sup>. Celle-ci ayant le vent en poupe, le moment paraît opportun pour de nouvelles avancées. Le 27 février, le Conseil examine la question des transports. Il conclut sa réunion en invitant la Commission à lui faire des propositions d'ensemble sur la mise en œuvre de la politique commune dans le cadre d'un programme d'action global et équilibré, assorti d'un calendrier. Deux mois plus tard, le programme est disponible.

C'est le tollé ou, si l'on préfère, la cacophonie générale. Cacophonie entre les milieux intéressés et la Commission, entre celle-ci et le Conseil, et au sein même de la Commission du fait de la différence de capacité d'action entre les protagonistes.

Le règlement n° 17 est certes une importante victoire de la Commission. C'est celle de la DG IV et

plus particulièrement de von der Groeben. Cela signifie-t-il pour autant que la DG VII puisse s'engouffrer dans la brèche? Rien n'est moins sûr. La direction générale est faible. Une réorganisation du travail s'y impose impérativement sur la base d'un diagnostic posé récemment.

### «Des services peu mêlés à l'action»

Le constat est simple. Les orientations de 1961 et le programme de 1962 paraissent amorcer une dynamique annonçant logiquement une transition entre une période de gestation et une période d'action. De ce fait, il importe, d'une part, de préciser la répartition des compétences au sein même de la direction générale et, d'autre part, de sous-traiter certains problèmes tels que les questions fiscales, sociales et juridiques à d'autres directions générales <sup>(2)</sup>. En d'autres termes, alors que les transports sont sous les feux de la rampe, la direction générale manque de cohérence. L'autorité doit y «être remaniée», «le flottement dans la répartition des tâches», évité. Bref, comme l'explique le rapport dit «rapport Ortoli» avec un art consommé de l'euphémisme: il faut

<sup>(1)</sup> Voir ci-dessus p. 317-318.

<sup>(2)</sup> AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, VII-1, [1961].



«penser les affaires avec assez d'énergie pour n'avoir pas encore à se préoccuper de la gestion de services peu mêlés à l'action».

Le maillon faible du dispositif est donc la direction générale directement intéressée. Certes, sans oublier le credo de l'applicabilité des règles générales, le programme d'action est un excellent document. Tenant compte des aspects spéciaux de la question, il développe l'idée d'une concurrence organisée devant conduire, à terme, à l'élimination ou à tout le moins à la neutralisation de ceux-là.

Pour le dire autrement, la politique commune doit conduire à la mise en place d'un véritable marché concurrentiel visant à rendre le coût global des transports le moins élevé possible afin de répondre aux besoins des acteurs économiques dans toutes les régions de la Communauté. Un tel programme appelle une prise de décisions respectueuse d'un calendrier progressif dans quatre domaines qui sont l'accès au marché, le prix et les tarifs, les conditions de la concurrence et la question des infrastructures.

Sur le plan de la méthode, le caractère progressif de la marche à suivre est réaliste. Plutôt que définir un régime final, la Commission préfère déterminer des régimes transitoires pouvant être différents selon les pays et les modes de transport. Bien plus, si l'idéal est de mener autant que possible l'action dans les différents secteurs concernés, le parallélisme entre ceux-ci ne doit pas être contraignant. Agir autrement conduirait à un blocage.

Le 14 juin 1962, le Conseil s'intéresse de près au programme d'action. Il pose surtout la question de savoir si le règlement n° 17 s'applique aux transports. La vérification à opérer est juridique. Mais pas uniquement. Un fonctionnaire, traduisant à sa manière l'attitude du Conseil, déclare en effet que celui-ci est «enchanté» et trouve le programme «magnifique encore une fois». Mais l'enthousiasme est de façade. En effet, «c'était vraiment un jeu, enfantin si l'on

### John Peters au sujet des lobbyistes

*«J'ai eu des contacts avec l'organisation des chemins de fer, j'ai eu des contacts personnels [...] avec les routiers. J'avais même des liens d'amitié avec certains. Les unions professionnelles choisissaient de bons lobbyistes. Les lobbies ne sont pas une nuisance. Ils sont une nuisance dans les yeux des politiques. Ça se comprend, car ils sont un peu court-circuités. Mais pour la construction des fondements d'une politique, ils sont d'une grande utilité. Ils vous apportent des données que vous ne sauriez jamais trouver. Ou que vous auriez découvertes beaucoup trop tard. Vous pouvez tenir compte ainsi des possibilités techniques, des possibilités politiques, des possibilités humaines. Tout cela, on ne peut le savoir qu'en parlant avec des gens du métier. Vous n'êtes pas forcément soumis... Je ne connais que deux cas où des fonctionnaires ont été soudoyés. Dans l'ensemble, mes collègues ont toujours été intéressés à avoir des conversations avec les lobbyistes, car c'étaient des gens intelligents. Ils ne vous frappaient pas avec un bâton. Ils n'étaient pas non plus des gens qui essayaient de vous soudoyer, car ils savaient qu'ils allaient tomber sur un bec de gaz. Ça faisait partie de notre exploration d'un sujet. Comme la littérature, ou comme les théories économiques. Il fallait avoir ces contacts pour travailler utilement.»*

Entretien avec John Peters, *ibidem*.

peut dire, entre une direction générale et un commissaire, qui étaient tous portés à essayer de trouver une solution, et, de l'autre côté, le Conseil...»<sup>(1)</sup>.

En fait, la DG VII, invitée à retourner à ses chères études, ne peut pas se permettre de traîner au sujet du règlement n° 17. En effet, les entreprises de transport exigent qu'il soit mis fin à l'incertitude qui règne du fait de l'opposition entre la thèse «universaliste» et celle des partisans de la spécificité du secteur.

<sup>(1)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*.

### Article 80 du traité CEE

«1. L'application imposée par un État membre, aux transports exécutés à l'intérieur de la Communauté, de prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières est interdite à partir du début de la deuxième étape, sauf si elle est autorisée par la Commission.

2. La Commission, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, examine les prix et conditions visés au paragraphe 1 en tenant compte, notamment, d'une part, des exigences d'une poli-

tique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques, et, d'autre part, des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transport.

Après consultation de tout État membre intéressé, elle prend les décisions nécessaires.

3. L'interdiction visée au paragraphe 1 ne frappe pas les tarifs de concurrence.»

### Un revirement complet de la position de la Commission

Pressée de fournir une réponse, la Commission prépare un projet de règlement. Celui-ci prévoit de soustraire les transports à l'application du règlement n° 17! Le retournement est complet. Certes, la mesure est conservatoire puisqu'il n'est pas question de trancher entre les deux thèses en présence. Mais les observateurs ne s'y trompent pas. Le rapporteur de la commission du marché intérieur du Parlement européen déclare en effet que «la Commission s'est inclinée, à l'encontre du point de vue qu'elle défendait naguère, en raison, apparemment, de l'insistance des gouvernements nationaux» <sup>(1)</sup>.

De fait, le 26 novembre 1962, à Paris, le Conseil arrête le règlement n° 141 portant non-application du règlement n° 17 au secteur des transports jusqu'au 31 décembre 1965. Peu avant cette échéance, un nouveau règlement (n° 165/65/CEE) prorogera la mesure jusqu'à la fin de 1967.

Que la mise en place d'une politique commune constitue un véritable fiasco est une évidence.

Bien plus, la mesure adoptée en novembre 1962 revient à dispenser les entreprises de notifier les éventuelles ententes. Et des voix de s'élever pour dénoncer le fait que non seulement les gouvernements mais aussi d'aucuns, à la Commission, avaient conseillé aux transporteurs de «se tenir cois et de ne pas bouger» <sup>(2)</sup>.

Entre la fin de 1962 et décembre 1967, la «politique» des transports, sans tourner entièrement à vide, n'enregistre que de bien maigres résultats. Et encore ne concernent-ils que certains secteurs. Ainsi, à propos de la libre circulation des prestations, c'est dans celui du transport routier que quelques avancées sont enregistrées.

Dans le domaine des investissements d'infrastructure, question ô combien sensible à cause des risques de distorsion encourus du fait de l'existence d'aides nationales et de la possibilité de se tourner vers la BEI, la DG VII organise, en 1964, une enquête sur leur coût. Deux ans plus tard, elle encourage une procédure de consultation sur tous les investissements ayant une portée communautaire.

Mais la question somme toute essentielle est celle du régime des prix et des conditions de transport. Les pratiques discriminatoires y sont nombreuses.

<sup>(1)</sup> Parlement européen, document de séance, n° 107, 16 novembre 1962, p. 3. Sur le cheminement du projet de règlement: Bernard, N., «Le règlement n° 17 et la politique commune des transports», dans Gerbet, P., et Pépy, D. (dir.), *La décision dans les Communautés européennes. Colloque de l'Association pour le développement de la science politique européenne, organisé par l'Institut d'études politiques de Lyon*, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1969, p. 343-365.

<sup>(2)</sup> Parlement européen, *Débats, session 1962-1963*, 19 novembre 1962, p. 15. Gerhard Kreyssig au nom du groupe socialiste.

Pour les mêmes marchandises et sur une même relation de trafic, les prix et conditions de transport sont différents en raison du pays d'origine et de la destination. Des mesures visant à faire cesser progressivement cet état des choses sont adoptées dès 1960. L'étape suivante, bien plus sensible, est l'interdiction de «tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou plusieurs entreprises ou industries particulières» (article 80). Interdire les aides ne constitue toutefois pas une politique puisque, pour ce faire, il faudrait que les tarifs obéissent à des règles communes. La question est sur la table en 1965 et 1966. L'idée directrice est celle de l'instauration de «tarifs à fourchettes» obligatoires pour tous les modes de transport à l'international comme au national, un système qui implique qu'une tarification de référence, c'est-à-dire une moyenne, soit élaborée. La levée de boucliers est une nouvelle fois spectaculaire. Elle présente l'avantage de forcer à une nouvelle clarification à l'approche de la date butoir du 31 décembre 1967.

En octobre 1966, le Conseil demande à la Commission une mise en œuvre de l'harmonisation des conditions de concurrence ainsi que celle des capacités, car une fois de plus deux positions s'affrontent: d'une part, celle des partisans de tarifs maximaux et minimaux; d'autre part, celle des adversaires de cette option, préconisant dès lors que la limitation de l'accès au marché soit réglée sur la base de la capacité, c'est-à-dire du volume de marchandises pouvant être transporté.

C'est sur cette base cherchant à marier deux approches fort opposées que la direction générale travaille. Elle transmet sa communication en février 1967, le Conseil statuant en décembre sur un programme en trois étapes pour réaliser la politique commune. De nombreuses mesures sont adoptées entre 1968 et 1973. Œuvre d'une direction générale remodelée, elle ne traduit pas nécessairement une politique répondant à une vision ambitieuse de ce que devraient être les transports dans l'Europe des Six sur la base d'une «conception claire du rôle des infrastructures» (1). Celles-ci devraient

(1) Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*.

### Oppositions sur la question du rôle des transports

*«Les oppositions sur la question du rôle des transports venaient de toutes parts. Les lobbyistes de haut niveau ne travaillaient pas seulement au niveau de la Commission, mais également au niveau des représentations nationales qui leur étaient les plus proches, les plus connues. Ces oppositions venaient comme les racines d'un arbre jusqu'au tronc. Et se faisaient encore jour au niveau des discussions en Commission.»*

Entretien avec John Peters, *ibidem*.

former les chaînons, jusque-là manquants, d'une structuration ou intégration de l'espace européen. Mais on reste bien loin du compte.

### «Nouvelle» direction générale

En juillet 1967, alors que le Luxembourgeois Victor Bodson, «un peu, en moins grand, un personnage à la Spaak, un libéral dans un habit socialiste» (2), remplace Schaus, les secrétaires généraux des trois exécutifs signent leur rapport sur l'organisation des services. Au sujet des transports, celui-ci prend en compte le «déséquilibre indéniable entre la réalisation bientôt complète de l'union douanière et le maintien de régimes profondément divergents [...] dans les six pays». Il considère qu'aux trois directions originelles il importe de «juxtaposer» la direction des transports de la CECA dont l'effectif, 11 fonctionnaires, est très réduit. Dès lors, «la recherche d'une intégration plus poussée étant fonction des progrès de la politique commune, il n'y a pas lieu de chercher à augmenter le nombre d'agents». La DG VII se contentera donc de voir ses 107 fonctionnaires accueillir leurs collègues de la Haute Autorité (3).

(2) Entretien avec John Peters, *ibidem*.

(3) AHCE, BDT 144-82 643, *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs des Commissions de la CEE et d'Euratom sur l'organisation des services de la Commission des Communautés européennes*, SEC(67) 3001, 1<sup>er</sup> juillet 1967, p. 68-69.

## Le programme de 1967

Comme annoncé, le programme de 1967 prévoit trois étapes. Son élaboration et son adoption sont accompagnées, voire encouragées par l'agitation provoquée tantôt par l'attitude de certains gouvernements, tantôt par l'activisme de la tête de la DG VII elle-même, exaspérée par la répétition des blocages qui s'opèrent au Conseil.

Dans ce dernier cas, la tête de la direction générale étant italienne et Rome n'ayant pas de politique, l'activisme est voué à l'échec.

«Mon directeur général est intervenu», raconte Nicola Bellieni, «pour faire en sorte que le gouvernement italien demande une relance de la politique commune des transports. Mais c'était cousu de fil blanc. La position italienne dans la matière étant nulle, il ne pouvait y avoir de résultat». De plus, le fait que «l'on s'occupe de relancer une politique des transports à partir de Rome sur la base de papiers rédigés à Bruxelles, le chef de cabinet du ministre des transports italien étant un ami personnel du directeur général», n'est pas nécessairement un gage de réussite. En effet, le document issu de la direction générale constitue «une virulente prise de position en faveur de la politique commune». Repris à son compte par le gouvernement italien, il paraît insolite, suscite des interrogations et, en finale, «n'a aucun effet»<sup>(1)</sup>.

Plus lourde de conséquences, la position allemande, en 1967, secoue les gouvernements et joue un rôle déterminant dans la décision du Conseil en décembre. Lassée d'attendre, Bonn, par la voix de son ministre des transports, Georg Leber, élabore un programme propre à la République fédérale d'Allemagne pour les années 1968 à 1972. Ce projet de réorganisation des transports est en contradiction avec le traité CECA. Arrêté le 8 novembre 1967, il illustre la volonté du gouvernement allemand de préserver les intérêts de sa batellerie sur le Rhin en

### Les instructions d'Italie

*«Le représentant permanent de l'Italie venait aux réunions "transports". Il était clair que tous les pays avaient des instructions. L'Italie n'en avait pas. Or, je me souviens très bien qu'on avait essayé de téléphoner à Rome. D'un point de vue technique, c'était plus difficile à l'époque qu'aujourd'hui. À un certain moment, le représentant permanent a quitté la salle. Il est revenu 10 minutes plus tard et il a déclaré: "Au nom du gouvernement italien, je peux vous dire sa position, etc." Nous étions étonnés. On se demandait où il avait bien pu aller chercher ça. Il nous confia ensuite qu'il était allé aux toilettes...»*

Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*.

### AETR

*«Le souhait d'avoir une réglementation des heures de conduite, de repos et des tachygraphes dans les camions était un souhait des Allemands. Ils craignaient que les Néerlandais ne fassent du noir, en faisant rouler leurs camionneurs plus d'heures que prévu. Et c'étaient eux les grands champions de cette idée... D'ailleurs, tout le monde était d'accord pour ne pas exposer ni les autres usagers de la route, ni surtout les passagers d'un autobus comme vous le voyez maintenant, à des aléas du trafic, parce que le chauffeur était hyper fatigué. L'idée était noble au départ, très chrétienne et très ouverte, mais personne ne voulait réellement mettre la main à la pâte. Parce que ça aurait limité la liberté des entrepreneurs individuels d'utiliser leur outillage, y compris leur chauffeur, de façon à répondre aux exigences du marché.»*

Entretien avec John Peters, *ibidem*.

s'opposant à toute réglementation, alors qu'il se montre davantage ouvert au plan ferroviaire. Une fois encore, c'est la cacophonie. En effet, au-delà du programme en trois étapes du 17 décembre 1967, le gouvernement de Bonn ne baisse pas la garde, contraignant la Commission à réagir sous la forme de recommandations visant à lui faire modi-

<sup>(1)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, *ibidem*. Sur cette question, voir BAC 3/1974 76.



La construction d'autoroutes dans les années 60 et une certaine «européanisation» des transports sont deux facteurs expliquant la perception d'une construction européenne dans les faits.

fier les orientations prises. Dans le même temps, les Pays-Bas, à la fois dans le secteur routier, où ils s'opposent aux mesures visant à réglementer le travail des camionneurs, et dans le secteur des voies navigables, eux aussi, multiplient les obstacles.

C'est dire si le souci de la Commission de mettre en œuvre le programme arrêté implique «un travail très ingrat» <sup>(1)</sup>. Il la conduit aussi à placer certains espoirs dans la Cour de justice. Il s'agit, en effet, de voir trancher, sur le plan institutionnel, la question de savoir jusqu'où elle peut imposer ses décisions à un État. En 1969, la Cour, dans une affaire relative aux tarifs pratiqués par les chemins de fer... italiens, précise, pour la limiter, l'étendue

du pouvoir d'appréciation de la Commission <sup>(2)</sup>. Deux ans plus tard, une autre affaire démontre à quel point celle-ci peut être paralysée par l'absence de politique commune. Cette affaire est celle de l'accord européen sur les transports routiers (AETR) dont la compétence pour conclure, dit la Cour saisie par la Commission, appartient bel et bien aux États membres. En effet, l'attribution de compétence à la Communauté ne peut avoir lieu «à défaut d'un développement suffisant de la politique commune des transports» <sup>(3)</sup>.

Ingrat, le travail est également frustrant. Les transports continuent en effet d'être soustraits à la rè-

<sup>(1)</sup> Entretien avec John Peters, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> CJCE, affaire 1/69, 9 juillet 1969, Italie/Commission.

<sup>(3)</sup> CJCE, affaire 22/70, 31 mars 1971, Commission/Conseil, «Accord européen sur les transports routiers».

### Les trois étapes du programme de 1967

#### «Première étape:

harmonisation des conditions de travail dans les transports routiers;

application des règles de concurrence aux transports;

réglementation en matière d'aides aux transports;

suppression des doubles impositions sur les véhicules automobiles;

uniformisation des dispositions relatives à l'admission en franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules automobiles utilitaires;

constitution d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre les États membres;

instauration d'un système de tarification à fourchettes pour les transports de marchandises par route entre les États membres.

#### Deuxième étape:

règlement relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public;

règlement concernant la normalisation des comptes de chemin de fer.

#### Troisième étape:

harmonisation des structures des taxes sur les véhicules;

mise en place d'une comptabilité uniforme et permanente des dépenses relatives aux infrastructures de chacun des modes de transport.»

Communication de la Commission au Conseil du 10 février 1967 sur «le développement de la politique commune des transports à la suite de la résolution du Conseil du 20 octobre 1966».

gle commune. Les États doivent supprimer les «obligations inhérentes à la notion de service public», décide le Conseil en 1969. Mais il ajoute: «Sauf si elles sont indispensables pour garantir la fourniture de transports suffisants» <sup>(1)</sup>.

Ainsi, bien que produisant une «infinité de textes» formant, «mis ensemble, un tout assez cohérent» <sup>(2)</sup> — relevant toutefois d'une politique communautaire et non d'une politique commune —, la direction générale des transports se révèle le plus souvent impuissante, ce qui ne signifie pas que ses fonctionnaires ne travaillent pas. Au contraire, à l'instar de ce chef de division des infrastructures, un Italien, qui «travaille comme un forcené» sur le projet de liaison Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg, «un projet pour lequel il y avait plein de plans», d'autres produisent des papiers remarquables dans d'autres domaines. «Mais on n'a jamais vu la moindre chose sortir de là» <sup>(3)</sup>.

Le «couac» de la politique des transports est donc avéré. Ce «serpent de mer» communautaire laisse les acteurs et observateurs quelque peu désabusés <sup>(4)</sup>. Les idées, disent-ils, étaient là. Un concept d'ensemble existait pour certains <sup>(5)</sup>. «Tout ce qui a été travaillé, élaboré, pensé à cette époque, est resté. Et a fait son chemin depuis lors» <sup>(6)</sup>. En effet, ce n'est que plusieurs décennies plus tard que ce qui était intellectuellement en gestation a finalement commencé à voir le jour.

MICHEL DUMOULIN

<sup>(1)</sup> Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, JO L 156 du 28.6.1969.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Nicola Bellieni, ibidem.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

<sup>(4)</sup> L'Écotois, Y. (de), *L'Europe sabotée*, Rossel, Bruxelles/Paris, 1976, p. 162-163.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Henri Étienne, ibidem.

<sup>(6)</sup> Entretien avec John Peters, ibidem (voir l'encart p. 466).

## Le poids par essieu de camion n'est pas uniquement un problème technique

«La question de l'harmonisation des poids et dimensions des camions dans les pays du marché commun n'est pas une vaine question. L'article 75 du traité la concerne. Sur le terrain, deux clans s'opposent: les partisans du 10 tonnes par essieu, ceux du 13 tonnes. La France défend cette dernière position. Les implications ne sont pas uniquement techniques. Elles sont économiques puisque l'adoption de règles communes aurait des conséquences pour les constructeurs. Ceux-ci ne manquent pas de le faire savoir à leurs autorités politiques nationales. Ainsi, la firme Berliet défend avec bec et ongles l'option des 13 tonnes dans la mesure où le remplacement du parc coûterait non seulement très cher au pays, mais offrirait une remarquable opportunité aux constructeurs allemands de camions de 10 tonnes par essieu.

En 1971, la firme Berliet est particulièrement active. Jean Chamant, ministre français des transports, "semble puiser son inspiration pour la définition de la position française dans les notes

que notre firme établit pour l'administration", écrit un collaborateur du constructeur. Satisfait de l'attitude du ministre à Bruxelles, Paul Berliet lui fait savoir: "Je voudrais remercier d'avoir défendu [...] la position des constructeurs français de poids lourds [...]. Par conséquent, je me permets, malgré les assauts dont vous allez faire l'objet, de maintenir durant la réunion du mois de décembre prochain la position que vous avez adoptée jusque-là avec fermeté." En février 1972, Georges Pompidou et Willy Brandt abordent cette question lors de leur réunion au sommet...»

Moguen-Toursel, M., «Lobbying, compromis, rapprochements transversaux: les manœuvres autour de la définition d'un nouveau code européen pour le transport routier (1950-1980)», dans Moguen-Toursel, M. (ed.), *Stratégies d'entreprise et action publique dans l'Europe intégrée (1950-1980): Affrontement et apprentissage des acteurs/Firm Strategies and Public Policy in Integrated Europe (1950-1980): Confrontation and Learning of Economic Actors*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 37, PIE-Peter Lang, 2007.  
© PIE-Peter Lang, 2007





## Chapitre 23

# L'improbable politique industrielle

Si les activités industrielles et leurs acteurs se trouvent au cœur du processus d'intégration économique engagé en 1958, le traité ne prévoit guère d'action directe de la CEE sur ce plan. La mise en place de la libre circulation des biens manufacturés dans l'espace communautaire combinée à une législation de la concurrence laissant aux forces du marché le soin de modeler les structures économiques constituent les bases de l'activité de la Commission dans ce domaine. Comme l'indique au tournant des années 70 l'un des premiers concepteurs de la politique industrielle communautaire, «au moment de la rédaction du traité CEE, la nécessité d'une politique industrielle n'était nullement perçue. Son contenu et sa définition n'avaient guère fait l'objet de réflexions d'ensemble»<sup>(1)</sup>. Seuls certains États avaient une pratique dans ce domaine, d'où des divergences de points de vue qui recouvrent assez bien celles qui opposèrent les uns et les autres sur les questions de programmation économique.

On ne s'étonne donc pas de la relative faiblesse des moyens humains à la disposition de la Com-

mission pour une politique qui n'est pas mentionnée dans le traité de Rome. Dans l'organigramme tel qu'il apparaît au début de l'année 1958, l'industrie relève de la direction générale du marché intérieur, au sein de laquelle elle est représentée par une division elle-même rattachée à la direction «Industrie, artisanat et commerce», placée à partir de 1962 sous la responsabilité de Fernand Braun.

Cette situation reste inchangée jusqu'à la fusion des exécutifs qui génère la création d'une direction générale chargée des affaires industrielles placée sous l'autorité de Robert Toulemon, avec Fernand Braun comme directeur général adjoint et Jean Flory chargé de la direction «Études et politique industrielle». Ces mutations furent réalisées sous l'autorité du commissaire chargé du marché intérieur puis des affaires industrielles, Guido Colonna di Paliano, entre 1964 et 1970. Même si leur portée est, au total, relativement limitée si l'on s'en tient aux réalisations concrètes de la période, un tel changement de cap révèle une série d'inflexions dans les orientations dont la nature et les composantes doivent être expliquées.

L'un des premiers collaborateurs de la division chargée de l'industrie explique à quel point

<sup>(1)</sup> Toulemon, R., et Flory, J., *Une politique industrielle pour l'Europe*, Presses universitaires de France, Paris, 1970, p. 79.

étaient grandes les incertitudes relatives aux missions de la Commission en la matière: «À quoi sert une division “Industrie” au début de la Communauté économique européenne? Quelle peut être sa tâche? Y a-t-il, dans le traité, des articles qui intéressent spécifiquement la politique industrielle? Pratiquement, il n’y en avait pas» (1). Les questions posées aux États membres débouchaient sur une réponse dont on peut résumer l’esprit par l’expression «ne vous mêlez pas de ça», soit que les représentants du pays interrogé aient jugé inopportunes les initiatives en la matière, soit qu’ils aient jugé que les questions industrielles relevaient d’enjeux essentiellement nationaux. Dès lors, «quel cap fallait-il amorcer? Nous ne l’avons pas très vite découvert» (2).

### Des actions sectorielles à une politique globale

Les premières réflexions de politique industrielle ont un caractère nettement sectoriel et sont à peine envisagées comme telles. La mise en place de l’union douanière parfois combinée à une baisse des cours mondiaux provoque alors de sérieuses difficultés pour quelques activités. Ces difficultés sont anticipées lors de la rédaction du traité dont l’article 226 prévoit, durant la période de transition, la possibilité de mesures de sauvegarde en cas de difficultés sectorielles ou régionales graves. Le gouvernement italien décide ainsi de faire usage de cette possibilité à la fin de l’année 1960 pour le soufre, le plomb, le zinc, l’iode et la soie. La Commission décide en conséquence l’isolement provisoire du marché italien sous réserve que soient prises les mesures permettant le maintien des seules entreprises rentables. Il est clair pour la Commission que ce genre de mesures restrictives à l’importation peut présenter de sérieux inconvénients pour les entreprises consommatrices et ne doit pas se substituer à la solution des problèmes de structure que ces difficultés révèlent.

(1) Entretien avec Jean Durieux, 3 mars 2004.

(2) *Ibidem*.

### Combat naval

Une série de nouvelles difficultés relatives à des secteurs plus largement représentés dans la Communauté fournissent peu après l’occasion à la Commission d’un approfondissement de sa réflexion. Les chantiers navals européens subissent au tournant des années 60 la concurrence croissante des chantiers japonais dont les parts de marché s’accroissent fortement. Les pays membres réagissent en ordre dispersé au moyen d’aides visant à corriger les écarts de prix vis-à-vis de la concurrence: la France dès 1959, l’Allemagne en 1962, mais aussi l’Italie, puis les Pays-Bas et la Belgique. Ces aides, parfois combinées à des programmes de restructuration qui se révèlent insuffisants, doivent être prorogées au-delà des délais initialement prévus. Le secteur de la construction navale offre ainsi un laboratoire idéal à une réflexion d’ensemble prise en main par la direction générale du marché intérieur. La première démarche vise donc, à travers une proposition de directive d’avril 1965, à aligner les pratiques nationales en matière de subvention. Cette directive, adoptée par le Conseil après un long délai (juillet 1969), n’est alors conçue que comme une solution partielle dans l’attente d’une politique plus globale à définir. La direction générale du marché intérieur s’y emploie au cours de l’été 1965. La construction navale européenne souffre de difficultés structurelles liées tout à la fois à une offre mal adaptée à la demande sur le plan technologique, à une trop grande dispersion de ses structures de production, mais aussi à une série de disparités liées aux facilités offertes aux chantiers japonais en matière de prix des matières premières, d’aides à la recherche, de facilités de crédit, de protection douanière, etc. L’option fondamentale prise par la direction générale du marché intérieur repose sur l’idée qu’une «attitude passive» aboutirait «à plus ou moins longue échéance à l’évincement du marché mondial des constructeurs européens» contraire aux choix des gouvernements qui «ont opté en faveur du maintien d’une industrie navale, bien que les politiques d’assainissement menées par certains États revêtent plutôt un caractère protecteur et conser-

vatoire». La politique préconisée prévoit donc une rationalisation des installations orientée vers la construction de nouveaux types de navires et que les programmes nationaux soient «confrontés en vue de dégager certaines options sur le plan communautaire» (1).

La note relative à la construction navale préparée par la même direction générale deux ans plus tard témoigne d'une réflexion plus avancée quant à la nature des politiques à mener. On préconise, d'une part, une action sur les structures pour laquelle l'aide des pouvoirs publics nationaux pouvait être justifiée de manière temporaire et sélective et, d'autre part, une action spécifique en matière de crédit et d'assurance-crédit de manière à placer les chantiers européens dans les mêmes conditions que la concurrence japonaise en matière d'offre de financement. Sur le plan communautaire, on envisage l'admission en franchise des approvisionnements entrant dans la fabrication des navires en provenance des pays tiers et surtout une coordination de l'effort de recherche mené à l'échelle nationale, voire la mise en commun des moyens humains et financiers pour certains programmes (2).

### Textile et industries de pointe

Les réflexions développées quant à la situation de l'industrie textile aboutissent à des constats et des résultats similaires. Concurrence de pays à bas coûts de main-d'œuvre, interventions directes des autorités dans certains pays de la Communauté, nécessité d'une action sur les structures et d'une intensification de l'effort de recherche. Au niveau communautaire se dégage l'idée d'une politique commune sur le plan commercial concernant les importations en provenance des pays à bas coûts, une politique fiscale favorisant la modernisation des équipements, la coordina-

tion des efforts nationaux de recherche, le rapprochement des législations sur les entreprises afin de favoriser les regroupements d'entreprises à l'échelle européenne (3).

La logique de la démarche sectorielle s'applique également à certaines industries de pointe qui font l'objet d'études et de réflexions de groupes de travail mis en place par le Comité de politique économique à moyen terme. Le secteur informatique est emblématique de ces préoccupations. Les conséquences du retard accumulé par les Européens vis-à-vis des Américains en matière d'ordinateurs et de composants risquent d'être dramatiques à moyen terme tant sur le plan économique que politique et humain. Les causes de cette situation sont les suivantes: faible surface financière des entreprises, insuffisance des moyens consacrés à la recherche, faible appui apporté par les commandes publiques au secteur comparativement aux États-Unis. La Commission propose en conséquence d'améliorer les structures de la branche et de créer des entreprises de dimension européenne, de mettre en place des aides publiques «décidées d'un commun accord», d'envisager la mise en place d'un «pool de commandes publiques» en matière de recherche et de développement et d'achat de matériel en évitant «toute discrimination entre les entreprises des pays membres en raison de leur nationalité», voire d'envisager de «grands projets communs» en matière de recherche et de développement (4).

### Une réflexion globale

L'ensemble de ces réflexions sectorielles débouche ainsi sur une réflexion plus globale au point de susciter un débat dont s'emparent la presse comme plusieurs analystes. Raymond Aron dé-

(1) *Problèmes posés par une politique des structures dans le domaine de la construction navale, communication de M. Colonna di Paliano*, SEC(65) 2880, 13 octobre 1965.

(2) BAC 116/83 815, direction générale du marché intérieur, direction générale de la concurrence: politique des structures sectorielles, construction navale, 9 juin 1967.

(3) «L'industrie textile dans la Communauté», *Bulletin de la CEE*, n° 5, 1966, p. 5-8.

(4) BAC 118/83 815, politique des structures industrielles, industrie électronique, document destiné au Comité de politique économique à moyen terme, 25 juillet 1967; Comité de politique économique à moyen terme, groupe de travail «Aspects sectoriels de la politique des structures», avis du groupe concernant les orientations de politique économique à suivre dans l'industrie électronique, notamment dans l'industrie informatique, 25 juillet 1967.

nonce ainsi ce qu'il nomme «l'échec du marché commun» dans un article du *Figaro* daté du 9 mars 1965, indiquant que, «quand une entreprise française ou italienne est en difficulté, elle traite le plus souvent non avec une entreprise du même secteur appartenant à un autre pays du marché commun, mais avec une corporation américaine». Les sources alimentant le débat public trouvent alors parfois leur origine au sein même de la Commission. On sait par exemple que *Le défi américain*, best-seller vendu à plusieurs millions d'exemplaires dans le monde entier et signé par l'homme politique français Jean-Jacques Servan-Schreiber, est alimenté par une série d'études internes à la Commission.

Il ne fait aucun doute que, conformément à une tradition née au début du siècle, la comparaison de l'Europe communautaire en construction au modèle que représentent les États-Unis constitue alors l'un des axes de réflexion de nombreux analystes comme de nombreux fonctionnaires à la Commission.

Les réflexions relatives au programme de politique économique à moyen terme proposé par la Commission et adopté par le Conseil à la fin d'avril 1966 contribuent à une première globalisation des perspectives présentées en matière de politique industrielle. L'introduction du programme évoque la nécessité de «mesures de politique industrielle» pour les secteurs en difficulté d'adaptation, la mise en place d'une politique des structures, la promotion des concentrations industrielles intracommunautaires, la meilleure connaissance des investissements étrangers au sein de la CEE et le souci d'un effort plus ample de recherche.

### Mémoire sur la politique industrielle de la Communauté (juillet 1967)

L'ensemble des préoccupations qui convergent peu à peu vers la définition d'une politique industrielle communautaire est analysé par Alain Prate, directeur général du marché intérieur, en septembre 1966.

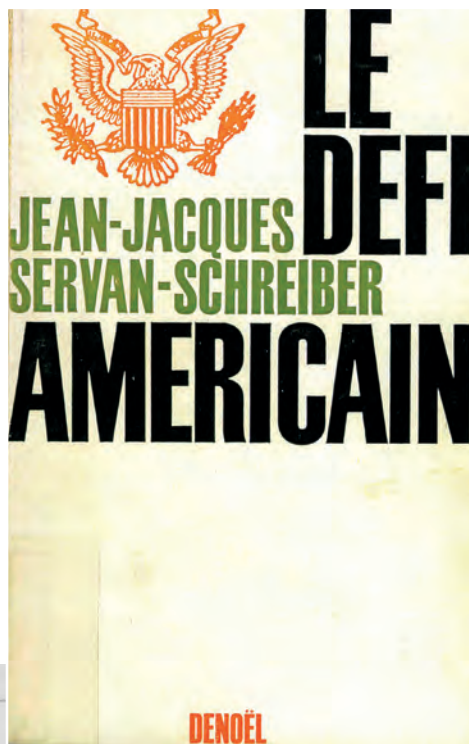
La mise en place de l'union tarifaire en voie d'être acquise ne suffit pas à la création d'une communauté économique qui pose, dans le domaine industriel, «certains problèmes que la seule suppression des obstacles aux échanges ne résout pas» <sup>(1)</sup> et qui risquent de générer des interventions directes désordonnées, voire contradictoires des États. Dans le domaine des industries issues de la première révolution industrielle à croissance ralentie ou dont le déclin est engagé se posent des problèmes d'adaptation structurelle. Dans ces branches d'activité, «le premier objectif d'une politique industrielle communautaire est d'éviter des interventions désordonnées et contradictoires des pouvoirs publics qui faussent les conditions de la concurrence entre les entreprises de la Communauté» <sup>(2)</sup>.

L'autre question soulevée par Prate est celle des investissements américains. Sont particulièrement visés des secteurs en pleine croissance représentant l'avenir pour lesquels il est «quelque peu gênant que soient rachetées, souvent à vil prix, des entreprises européennes techniquement saines» avec pour conséquence que «des positions dominantes, dépendantes de centres de décision situés dans des pays tiers, se créent dans certains secteurs industriels importants de la Communauté» <sup>(3)</sup>. Se posent dans ces secteurs des problèmes de structure et de ressources financières. Enfin sont mises en avant les conséquences à prévoir de la négociation en cours dans le cadre du Kennedy Round et ses effets sur l'industrie européenne tant du fait de certaines insuffisances propres à l'Europe que de la structure du tarif américain. L'ensemble de ces enjeux nécessite à plusieurs titres une réponse européenne commune. Pour ce qui est des secteurs en difficulté structurelle, il s'agit d'éviter les «surenchères» entre États membres, d'où le souhait de «mesures coordonnées de politique industrielle [...] prises par la Communauté [...] pour que les adaptations nécessaires s'opèrent de manière progressive et concertée

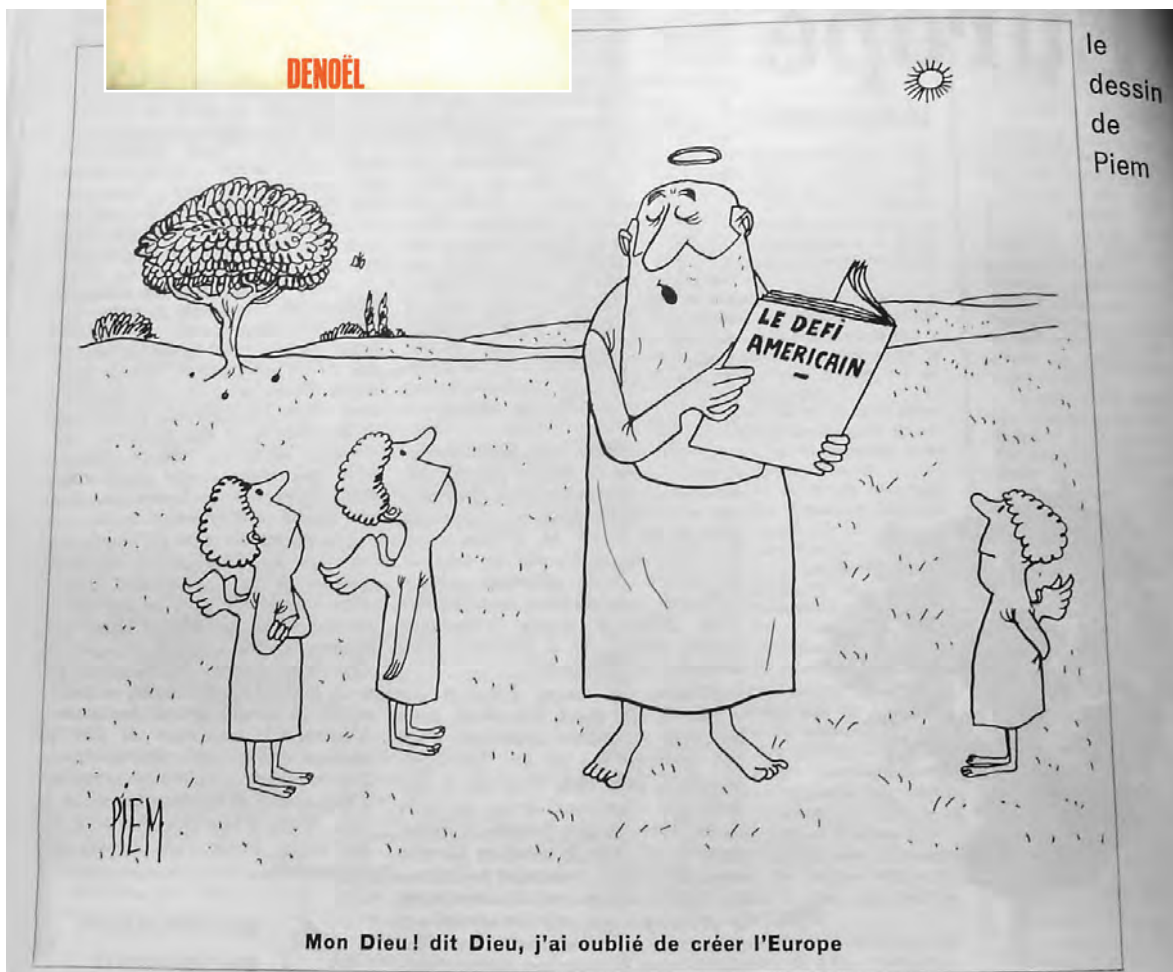
<sup>(1)</sup> AHCE, BDT 118/83 807, *Politique industrielle et marché commun*, note signée Alain Prate, 12 septembre 1966.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Ibidem.



«Mon Dieu! dit Dieu, j'ai oublié de créer l'Europe.»  
 Piem, Pierre de Barrigue de Montvallon, dessinateur notamment pour le *Figaro*, illustre la prise de conscience du fossé existant entre les États-Unis et l'Europe dont Jean-Jacques Servan-Schreiber, éditorialiste, directeur et fondateur du journal *L'Express*, s'est fait le porte-parole dans un essai resté célèbre, *Le défi américain*. Comme le rapporte Michel Albert: «*Le défi américain* est une profession de foi européenne. Il a d'ailleurs été vécu comme ça en Amérique, dans tous les pays d'Europe, et au Japon aussi. Il a inspiré des Japonais.» (Entretien avec Michel Albert, 18 décembre 2003)



tout en garantissant la libre concurrence et la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun» (1). Quant aux industries d'avenir telles que le nucléaire et l'espace, l'aéronautique, l'électronique et la pharmacie, l'objectif prudent énoncé par Alain Prate consistant à retrouver «une certaine autonomie» doit passer par «une coordination des efforts nationaux, dépassant éventuellement le cadre de la Communauté» (2), c'est-à-dire associant les moyens mis en œuvre par les Six à ceux du Royaume-Uni.

L'action proposée se répartit donc en plusieurs volets, d'abord «créer un véritable marché commun au sein duquel notamment les réglementations techniques n'opposent plus d'obstacles artificiels aux échanges». Il s'agit également «de coordonner et de développer les efforts entrepris en matière de recherche scientifique et technique» et en matière de reconversion des industries de la première révolution industrielle et, enfin, de «favoriser la création d'entreprises dont les dimensions et les moyens financiers soient suffisants pour faire face à la concurrence des entreprises des pays tiers» (3), tout en évitant les surenchères entre pays européens pour attirer les investissements étrangers. Il s'agit donc dès lors de la création d'une «Europe des entreprises» passant par une série de mesures relatives au droit des sociétés, à la fiscalité et au marché des capitaux.

Les propositions développées par Alain Prate au cours de l'été 1966 tendent ainsi vers une voie moyenne, combinant une série de mesures à caractère institutionnel achevant et prolongeant l'union tarifaire et la mise en concurrence des acteurs avec une série d'interventions à l'échelle communautaire justifiées par le risque de distorsions dans l'action des États. La prudence est donc de mise afin d'éviter que ne se renouvellent, vu l'expérience, des discussions «stériles comme l'ont été les controverses sur les mérites comparés de la concurrence et de la programmation» (4).

Les propositions de la note signée par Alain Prate en septembre 1966 fournissent la substance d'une communication de Colonna di Paliano à la Commission, le 2 mars 1967, puis d'un *Mémoire sur la politique industrielle de la Communauté*, publié au début de juillet 1967. La note présentée par Colonna di Paliano devant la Commission en mars est donc largement inspirée des orientations présentées par Alain Prate, même si l'accent y semble un peu moins mis sur la compétition avec les États-Unis. Le mémorandum de la Commission, peu différent dans sa structure et ses orientations du document présenté en mars par Colonna di Paliano, aboutit à un équilibre un peu plus favorable, dans sa présentation, au rôle du marché et de la concurrence. D'une part, la Commission tire les conséquences des faits: les États sont conduits à intervenir pour faire face aux difficultés liées au déclin de certaines activités, et il importe d'harmoniser ces interventions. D'autre part, la politique envisagée se présente comme une politique d'environnement «fondée sur la libre concurrence des entreprises, mais donnant à celles-ci le cadre institutionnel et les moyens leur permettant de s'adapter aux exigences d'un grand marché ouvert et à la compétition internationale» (5). Le mémorandum de juillet insiste dès lors sur la responsabilité propre aux entreprises: «L'effort principal incombe aux entreprises», en particulier en matière de gestion, tandis que la Communauté doit s'efforcer d'éliminer les obstacles que rencontrent les entreprises dans la recherche d'une plus grande efficacité», en particulier «éliminer les discriminations, distorsions et autres inégalités dans les conditions de la concurrence qui sont contraires au traité ou empêchent le fonctionnement du marché commun». L'équilibre entre concentration nécessaire des structures et concurrence constitue ainsi l'un des points délicats d'une politique qui faisait par ailleurs l'objet d'un dialogue difficile avec les représentants du patronat européen (6). L'inflexion libérale du

(1) AHCE, BDT 118/83 807, op. cit.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem.

(5) *Mémoire sur la politique industrielle de la Communauté*, SEC(67) 1201, 4 juillet 1967.

(6) UNICE, *L'Industrie européenne face à l'intégration économique et sociale*, novembre 1966, p. 12.



Échange de vues entre la Commission et une délégation de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), le 7 avril 1967, sur les problèmes industriels dans le marché commun. L'UNICE apparaît en mars 1958 dans la suite du Conseil des fédérations industrielles d'Europe (CIFE) et de l'Union des industries des pays de la Communauté européenne regroupant les fédérations nationales des six États membres de la CECA. Ses objectifs à l'origine sont de «réunir les fédérations industrielles centrales pour favoriser une solidarité entre elles; encourager une politique industrielle compétitive au niveau européen; et être porte-parole envers les institutions européennes» (<http://www.unice.org/content/default.asp?PageId=212>). L'UNICE assure une liaison permanente avec les institutions de la Communauté, étudie les problèmes qui se posent dans ce cadre et coordonne, autant que faire se peut, les démarches et les prises de position des fédérations industrielles centrales. Enfin, elle favorise l'élaboration d'une politique commune par le biais d'études et d'échanges et étend son activité aux problèmes soulevés par les relations de la Communauté avec des pays tiers comme l'expliquent notamment Jean Meynaud et Dusan Sidjanski à l'époque (*Les groupes de pression dans la Communauté européenne 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles*, Éditions de l'institut de sociologie de l'université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1971).

mémorandum apparaît également dans les lignes directrices qu'il préconise en matière de politique commerciale à travers la nécessité affirmée d'«éliminer les distorsions de concurrence qui pouvaient résulter des divergences entre les politiques commerciales suivies par les États membres», une politique commerciale élaborée dans un «esprit aussi libéral que possible» et une «harmonisation des politiques d'aide à l'exporta-

tion» <sup>(1)</sup>. La responsabilité propre aux États est finalement mise en avant dans le mémorandum: les actions sectorielles développées à l'échelle européenne sont d'autant plus efficaces qu'elles sont bien articulées sur celles des politiques macroéconomiques.

<sup>(1)</sup> *Mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté*, op. cit.

La politique industrielle telle qu'elle est progressivement définie par la Commission apparaît donc comme la synthèse des débats et expériences issues des premières années de son activité: réponse à des difficultés sectorielles, souci de promouvoir les secteurs d'avenir, nécessité de tenir compte de l'action spontanée des États tout en affirmant l'unicité du marché et la libre concurrence. Le tout est progressivement défini à travers un dialogue constant avec les États, mais aussi les organisations patronales comme l'UNICE soucieuses à la fois de préserver la liberté d'action des entreprises et de défendre leurs intérêts sur le plan international, en particulier lors des négociations du Kennedy Round. La politique industrielle trouve ainsi progressivement sa voie «entre la politique du marché intérieur, la politique de la concurrence et la politique commerciale». Comme l'explique Fernand Braun, «cela se tient et les intérêts se tiennent dans cette affaire» (1).

### Le mémorandum de 1970 et ses suites

La fusion des exécutifs et la réorganisation qui s'ensuit aboutissent à la création de la direction générale de l'industrie. Cette évolution tire les conséquences du constat fait par le commissaire Colonna di Paliano en mars 1967 lorsqu'il constate qu'il «n'existe pas de compétence spécifique pour la politique industrielle» (2). Le regroupement réalisé sous son autorité en 1968 est en quelque sorte l'aboutissement des réflexions des années antérieures.

Le mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté adopté par la Commission le 18 mars 1970 s'inscrit à la suite des préoccupations antérieures, tout en dégagant quelques axes d'action prioritaires. La Commission inscrit sa démarche dans la logique de l'achèvement du marché. Comme l'indique Robert Toulemon dans la *Revue du Marché Commun* en septembre 1970, le but pour-

suivi est de «placer l'industrie des six pays dans un cadre homogène aussi proche que possible de celui d'un marché national» (3). Cet achèvement passe par conséquent par l'élimination des obstacles et cloisonnements ralentissant l'intégration des activités économiques. Le programme d'harmonisation des réglementations génératrices d'obstacles aux échanges, en particulier en matière de normes, adopté par le Conseil en mars 1969, constitue une première partie de la réponse, malgré le lentur prévisible du processus de sa mise en œuvre. Est également visé l'objectif d'élimination des entraves au développement des stratégies des entreprises au sein de l'espace communautaire: il s'agit ici de permettre les implantations, alliances et concentrations qui jusque-là ont fait défaut et justifient les critiques développées par Raymond Aron quelques années plus tôt — mise en place d'un statut de société européenne, fiscalité, marché financier européen. Mais les intentions dépassent l'établissement de ce simple cadre, condition préalable mais préliminaire à la mise en place d'une politique industrielle désormais définie de manière plus positive. Comme l'énonce Robert Toulemon, l'ensemble de ces mesures «intéresse l'industrie, mais ne relève pas de ce que l'on entend généralement par politique industrielle» (4). L'essentiel du projet défendu par la Commission est présenté par Robert Toulemon à Jean Monnet le 12 février 1970. L'objectif est «d'aboutir à la création d'entreprises européennes multinationales, de mettre en commun les commandes publiques, de créer des contrats de développement technologique» afin de conjurer une évolution qui «menace l'indépendance de l'Europe en matière technologique et sa croissance ultérieure, puisqu'il s'agit des industries dont le marché se développe le plus actuellement» (5).

La politique suggérée s'inspire des politiques conduites jusqu'ici, par certains pays, à l'échelon national (comme en France), qu'il s'agit de

(1) Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

(2) *Problèmes de la politique industrielle. Communication de M. Colonna di Paliano*, SEC(67) 672, 27 février 1967 (réunion de la Commission du 2 mars 1967).

(3) Toulemon, R., «Des idées nouvelles en politique industrielle», *Revue du Marché Commun*, septembre 1970, p. 385-393.

(4) Ibidem.

(5) FJME, AMK C 33/6/112, conversation avec Robert Toulemon, *Hôtel Astoria*, 12 février 1970.



### Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement à l'issue du sommet de Paris du 19 au 21 octobre 1972 (extrait)

#### Politique industrielle, scientifique et technologique

«7. Les chefs d'État ou de gouvernement considèrent qu'il est nécessaire de chercher à fournir une même assise industrielle à l'ensemble de la Communauté.

Ceci comporte l'élimination des entraves techniques aux échanges ainsi que l'élimination, notamment dans le domaine fiscal et juridique, des barrières qui s'opposent au rapprochement et aux concentrations des entreprises, l'adoption rapide d'un statut de société européenne, l'ouverture progressive et effective des marchés publics, la promotion, à l'échelle européenne, d'entreprises concurrentielles dans les technologies avancées, la mutation et la reconversion des branches industrielles en crise dans des conditions sociales acceptables, l'élaboration des dispositions de nature à garantir que les concentrations intéressant les entreprises établies dans la Communauté sont en harmonie avec les objectifs économiques et sociaux communautaires, et le maintien d'une concurrence loyale aussi bien dans le marché commun que sur les marchés tiers conformément aux dispositions des traités.

Il importe de définir des objectifs et d'assurer le développement d'une politique commune dans le domaine scientifique et technologique. Cette politique implique la coordination au sein des

institutions communautaires des politiques nationales et l'exécution en commun d'actions d'intérêt communautaire.

À cette fin, un programme d'action assorti d'un calendrier précis d'exécution et des moyens appropriés devrait être arrêté, par les institutions communautaires, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1974.

#### Environnement

8. Les chefs d'État ou de gouvernement soulignent l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté. À cette fin, ils invitent les institutions de la Communauté à établir, avant le 31 juillet 1973, un programme d'action assorti d'un calendrier précis.

#### Énergie

9. Les chefs d'État ou de gouvernement estiment nécessaire de faire élaborer par les institutions communautaires, dans les meilleurs délais, une politique énergétique, qui garantisse un approvisionnement sûr et durable dans des conditions économiques satisfaisantes.»

transposer à celui de la Communauté en mobilisant les commandes et les financements publics de la recherche au profit d'entreprises européennes. On les inciterait ainsi à se regrouper en vue d'acquérir la taille critique. La Commission situe donc son action à l'intersection de la politique de la concurrence et d'une politique plus active. Politique de la concurrence en ce qu'il faut rompre avec des pratiques particulièrement dommageables dans des secteurs où les

commandes publiques ou celles d'entreprises liées aux États représentent l'essentiel du marché: gros matériel électrique, équipements pour centrales nucléaires, ordinateurs, télécommunications, avions. L'objectif de la Commission consiste donc «non pas, comme certains l'ont cru, à limiter la concurrence, mais à l'établir là où elle n'existe pas»<sup>(1)</sup>. Elle vise également à

(1) Toulemon, R., «Des idées nouvelles...», op. cit.

dépasser le stade de la coopération intergouvernementale vers lequel les États se sont jusque-là orientés avec ce que cette méthode comporte de difficultés en matière de financement, de gestion « diplomatique » des programmes et de logique de « juste retour ». Le mémorandum suggère donc de combiner changement d'échelle et effet d'intégration à travers la mise en œuvre de contrats de développement industriel financés sur ressources communautaires afin d'encourager les « regroupements multinationaux » d'entreprises souhaités. Une telle politique doit être globale afin de couvrir une large gamme de secteurs de manière à offrir à chacun des pays membres un équilibre d'avantages et de sacrifices satisfaisant. Pour reprendre les termes du mémorandum de la Commission, « l'équilibre des intérêts doit être recherché sur la base la plus large possible »<sup>(1)</sup>. Cette politique doit également faire la part de ce qui relève de la responsabilité des instances communautaires et de la responsabilité des industriels. Elle suppose aussi la prise en compte des objectifs d'un tel programme dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Sur ce plan, les positions prises par le commissaire à la concurrence, Emmanuel Sassen, offrent une série d'ouvertures à travers la prise en compte de la nécessité de combler les déficiences européennes vis-à-vis des États-Unis dans une série de domaines, et la nécessité d'une concentration accrue dans certains secteurs afin d'obtenir la taille critique tout en échappant à la logique des « champions nationaux » comme à celle de monopoles européens. Il s'agit donc pour la Commission de faire clairement connaître « les formes de coopération qui ou bien ne tombent pas sous le coup des dispositions d'interdiction du traité, ou bien peuvent être exemptées de ces interdictions ». Il s'agit également d'autoriser des aides intégrées à des programmes d'action communautaire « si l'on ne veut pas condamner les industries d'avenir à un retard irrattrapable »<sup>(2)</sup>.

Le mémorandum de la Commission fait l'objet d'échanges au sein d'un groupe de hauts fonctionnaires nationaux chargés par le Conseil d'éclairer les nombreux débats qu'il suscite. Sur cette base, le dossier relatif à la politique industrielle communautaire est repris à l'automne 1972. Il fait l'objet de l'un des chapitres de la déclaration publiée à l'issue de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement à Paris les 19-21 octobre (voir encart p. 479).

Les résultats de cette conférence se révèlent en deçà des objectifs de la Commission. Au printemps 1971, en effet, celle-ci propose au Conseil la création d'un Comité de politique industrielle organisé sur les mêmes bases que le Comité de politique économique à moyen terme, chargé de promouvoir la concertation entre États membres et entre ces derniers et la Commission. Il s'agirait ainsi de promouvoir la concertation relative aux orientations générales de la politique industrielle, aux politiques sectorielles nationales, aux problèmes relatifs aux structures, à l'ouverture des marchés publics au développement technologique et à la coopération technologique avec les pays tiers, notamment<sup>(3)</sup>. Parmi les objectifs majeurs de la Commission figurent également la concertation entre grands acheteurs de biens d'équipement, souvent publics, la concertation en matière de normes, de recherche, d'achats en commun, et tout cela dans des secteurs comme l'électricité, les transports, les télécommunications, la télévision, etc. On souhaite enfin voir aboutir une série de décisions en matière de fiscalité sur les fusions ainsi que la mise en place de supports juridiques pour des projets ou entreprises communs (statut d'entreprise commune, groupement d'intérêt économique européen)<sup>(4)</sup>. Si les grands objectifs définis par la Commission se trouvent repris par les conclusions du sommet de Paris en matière d'ouverture des marchés, de mise en place d'un cadre juridique et fiscal favorable à l'émergence d'entreprises à l'échelle communautaire, de promotion des secteurs de pointe et de reconversion

(1) *La politique industrielle de la Communauté. Mémorandum de la Commission au Conseil*, COM(70) 100, 18 mars 1970.

(2) AHCE, BDT 118/83 808, discours d'Emmanuel Sassen sur la politique industrielle dans la Communauté européenne, 12 décembre 1968.

(3) « Politique de développement industriel, technologique et scientifique », *Bulletin des CE*, n° 6, 1971.

(4) FJME, AMK C 33/6/115, note de Robert Toulemon, 14 mars 1972.



Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne» tenue à Venise du 20 au 22 avril 1972. De gauche à droite: Luigi Ferro (Direzione Studi e Relazioni Culturali FIAT), en retrait, Marcello Pacini (Fondation Agnelli), et Cesare Sacchi; au centre, Giovanni Agnelli (président de la FIAT). (Identification des personnages: Elisabetta Rumerio et Alberta Simonis des archives FIAT, Turin.)

des industries en crise, la mise en place effective d'une politique industrielle, scientifique et technologique se trouve renvoyée à un programme d'action à arrêter avant le 1<sup>er</sup> janvier 1974, tandis qu'aucun dispositif institutionnel spécifique à sa mise en œuvre n'est prévu.

Les débats issus de la publication du mémorandum de 1970 ont en réalité confirmé les divergences de principe entre pays membres. Se conjuguant avec la priorité accordée aux négociations d'adhésion, elles expliquent le peu d'écho qu'il recueille <sup>(1)</sup>. Ainsi, tandis que les Pays-Bas sont réticents face à tout développement nouveau tant que l'adhésion britannique n'est pas acquise, le gouvernement français, sensible aux objectifs d'ensemble défendus par la Commission, s'éloigne

des positions de cette dernière quant au processus de mise en œuvre à adopter. Plutôt qu'une politique intégrée à l'échelle de la Communauté, il s'en tient à une logique d'actions sectorielles mises en œuvre à travers la coopération entre États sans intervention de la Commission <sup>(2)</sup>. Il s'oppose donc à la création du Comité de politique industrielle proposé, dont la Commission aurait assuré le secrétariat. De la même manière, le gouvernement français hésite à accepter l'idée d'une concertation des acheteurs publics organisée par la Commission ou celle de perdre sa liberté de manœuvre dans ses relations avec les pays tiers en matière scientifique ou technologique <sup>(3)</sup>. À l'opposé,

<sup>(1)</sup> Toulemon, R., *L'Europe*, Desclée de Brouwer, Paris, 1992, p. 109.

<sup>(2)</sup> Toulemon, R., *Une politique industrielle pour l'Europe*, Presses universitaires de France, Paris, 1974, p. 103.

<sup>(3)</sup> AHUE, EN 2452, indices d'une évolution négative des positions du gouvernement français dans le domaine de la politique industrielle, technologique et scientifique, 2 novembre 1971.

le gouvernement allemand, sensible à la logique d'achèvement du marché intérieur et à l'élimination des entraves à l'action des entreprises, se montre peu intéressé par les mesures plus positives visées par la Commission au nom, selon les mots de Robert Toulemon, «des conceptions libérales les plus traditionnelles» (1). De manière plus globale, à des divergences de conception relatives au processus d'intégration et à la place que devaient y jouer les politiques communes s'ajoutent des divergences d'analyse relatives à l'attitude à adopter sur la question des investissements américains en Europe. En réalité, «chacun des États membres se préoccupait d'établir la balance entre les avantages et les inconvénients que pourrait comporter pour lui toute action de la Communauté dans ces domaines nouveaux». Or, la démarche de la Commission suppose de la part des États «l'acceptation d'un degré croissant de dépendance mutuelle dans des domaines politiques très sensibles» (2). Dès lors, la mise en place d'une telle politique à l'échelle communautaire relève d'«une prise de conscience qui n'en est encore qu'à ses débuts», peut affirmer Robert Toulemon en septembre 1970 (3). Au total, l'absence de bases juridiques a représenté l'un des obstacles majeurs à la mise en place d'une politique industrielle dont les contours ont été progressivement définis.

### Industrie et finalités de la croissance

Nommé membre de la Commission chargé des affaires industrielles et de la recherche en juin 1970, Altiero Spinelli songe aussitôt à élargir les champs d'analyse et d'action de la Commission à partir de ces domaines. La conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne» tenue à Venise du 20 au 22 avril 1972, et dont le nouveau commissaire est l'initiateur, vise à associer l'ensemble des acteurs à la définition d'une politique industrielle de la Communauté aux

perspectives élargies. D'un côté, Spinelli considère que la définition de la politique industrielle «ne peut émaner exclusivement de la Commission, même si elle intervient dans le cadre de son dialogue institutionnel avec le Conseil. Une telle définition requiert un débat, un consensus et une mobilisation politique beaucoup plus large [...]. Elle devrait constituer un trait d'union entre ce qui peut être réalisé avec les instruments du traité et la phase ultérieure qui exigera un engagement politique plus marqué». De l'autre, l'ancrage au sein des préoccupations de la société doit passer par la prise en compte des «finalités qualitatives du développement industriel».

De ce dernier point de vue, la montée en puissance soudaine des préoccupations liées à l'environnement et aux finalités de la croissance au sein de l'opinion, alimentée par les publications du Club de Rome, pousse Spinelli et ses collaborateurs, au même titre que Mansholt (4), à une prise en compte rapide de ces données. Dès lors, la politique à mener par la Commission doit non seulement avoir pour objet le développement industriel de la Communauté, mais aussi comporter des mesures grâce auxquelles «ce développement est intégré dans le développement général de la société». Les thèmes du vaste débat organisé à Venise relèvent donc à la fois des principaux axes proposés par la Commission dans le mémorandum de 1970 et des dimensions sociale et régionale des questions industrielles. Surtout, ils prennent en compte des questions telles que l'articulation des besoins individuels et des besoins collectifs et les questions posées par les problèmes de l'environnement. L'insertion de la politique européenne dans son environnement international, le rôle des entreprises multinationales, de la coopération avec les États-Unis ou le Japon, les responsabilités européennes quant au développement industriel du tiers-monde font aussi partie des thèmes de réflexion proposés (5). Le titre

(1) Toulemon, R., «Des idées nouvelles...», op. cit.

(2) Toulemon, R., *Une politique industrielle...*, op. cit., p. 112.

(3) Toulemon, R., «Des idées nouvelles...», op. cit.

(4) Voir ci-dessus chapitre 8, p. 181-185 et encart p. 422-424.

(5) *Organisation de la conférence sur l'industrie et la société dans la Communauté européenne*, communication de M. Spinelli, SEC(71) 185, 15 janvier 1971.



Spinelli écrit dans son journal (*Diario europeo*, II, 1970-1976, édité par E. Paolini, Il Mulino, Bologne, 1991-1992, p. 291): «J'inaugure, à Venise, la conférence intitulée "Industrie et société" par un discours dont j'avais rédigé la première et la dernière parties — idéalement formulées et dotées d'une perspective politique — et dont j'avais confié à Layton la partie centrale, portant sur les thèmes de fond de la conférence. Le discours fait mouche. De nombreux industriels et syndicalistes assistaient à la réunion. Je pense que c'est un succès. Désormais, la politique industrielle de la Communauté n'aura plus le visage du "mémoire Colonna" mais celui de la "conférence Spinelli". Ce qui était mon intention. J'ai notamment le soutien marqué de tous les syndicats européens, y compris de la CGIL, seule la CGT continue de livrer des "simulacres de batailles contre une société inexistante"».

même de l'ouvrage issu des travaux de la conférence de Venise, *Pour un modèle européen de développement*, est emblématique d'une globalisation des perspectives pleinement assumée par la Commission <sup>(1)</sup>.

Cette perspective aboutit à la réaffirmation de la nécessité d'une programmation insérant la politique industrielle dans le cadre de l'union économique et monétaire à venir. Elle s'inscrit dans une conception large du développement intégrant industrie, recherche et développement technolo-

gique, et prise en compte de l'environnement. Si la synthèse qu'elle propose ne remet pas en cause la nécessité d'une croissance rapide et de l'industrialisation, elle les souhaite mieux maîtrisées, mieux équilibrées et issues d'une démocratisation des choix plus affirmée à travers un dialogue élargi avec les acteurs économiques et sociaux <sup>(2)</sup>. Les conclusions du sommet de Paris, en octobre 1972, reflètent pour partie l'ampleur de ces nouvelles perspectives lorsqu'elles mentionnent la politique de l'environnement ou le fait d'associer les partenaires sociaux aux «décisions économiques

<sup>(1)</sup> *Pour un modèle européen de développement, conférence Industrie et société dans la Communauté européenne*, La Librairie européenne SA, Bruxelles, 1972, et Armand Colin, Paris, 1973.

<sup>(2)</sup> BAC 53/1987 275, note de synthèse sur les travaux de la conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne».

## Les prémices de la politique de l'environnement selon Michel Carpentier

Le commissaire Altiero Spinelli confie le dossier de l'environnement à Robert Toulemon, directeur général des affaires industrielles en 1969. «Il s'agissait d'ajouter, dès ses débuts, aux objectifs ambitieux mais aux attributions étroitement économiques de la CEE une dimension politique nouvelle encore assez floue mais prometteuse par l'attraction qu'elle pouvait avoir sur le grand public et par son effet d'intégration. Il s'agissait tout à la fois de diminuer les effets pervers du développement économique sur le milieu et les ressources naturelles et de donner une dimension qualitative à ce développement par l'amélioration du cadre de vie» (1). Toulemon propose à Michel Carpentier de prendre en charge le dossier et d'être le chef de la nouvelle division «Questions d'environnement». Il accepte et se lance dans l'aventure: «Sans fausse modestie, je puis dire que nous eûmes tout à bâtir à partir de très peu. Ce très peu juridique et politique mais beaucoup d'enthousiasme, de réflexion, de travail et un zeste de chance devaient nous conduire à constituer les bases sur lesquelles fut bâtie progressivement la politique de l'environnement».

Carpentier et sa division — «un petit groupe de personnes à la Commission, ambitieuses pour la Communauté, qui utilisaient au mieux le traité et qui, par ailleurs, se servaient de la poussée du vent extérieur pour les aider dans leur démarche» — doivent précisément d'abord définir une méthode et une démarche. «La méthode consista à développer un projet politique ambitieux, à voir dans quelle mesure ce projet et sa philosophie sous-jacente étaient conciliables avec la philosophie et les objectifs du traité, à examiner également comment ce projet pourrait recevoir un commencement d'exécution en utilisant les moyens juridiques offerts par le traité, puis à établir et à transmettre aux États membres et au Parlement des communications et des premières

propositions sur la politique de l'environnement, sur la base desquelles nous pouvions entamer un dialogue».

Pour ce qui est de la démarche, la nouvelle division doit s'assurer de la coopération et du dialogue avec diverses instances. Ainsi, Michel Carpentier, soutenu par son commissaire et son directeur général, établit notamment un dialogue avec les autorités chargées de l'environnement dans les États membres et dans les quatre pays candidats. Il y reçoit «un accueil personnel empreint de courtoisie dans tous les pays, avec néanmoins de fortes nuances dans l'appréciation donnée à la création d'une nouvelle politique communautaire». La Commission est soutenue par le Parlement qui s'intéresse très tôt aux questions environnementales «et multipliera les interventions par voie de questions écrites et orales, la promulgation d'avis, d'observations, de critiques». Quant à la Commission, les avis y sont partagés: «D'un côté, je reçus un supplément de personnel venu du Centre commun de recherche d'Ispra, personnel qui cherchait à se reconverter. De l'autre se produisit l'épisode des "zones grises": la Commission, en proie régulièrement à des états d'âme sur la conformité des activités de certains de ses fonctionnaires avec les objectifs prioritaires de la Communauté, décida de faire mener une enquête par le secrétariat général sur le bien-fondé, par rapport aux objectifs du traité, des travaux menés dans les domaines de l'environnement et de l'éducation. Je fus, grâce à l'intelligence et la compréhension de mes collègues enquêteurs, absous d'être "hors sujet"!»

J. C.

(1) Pour toutes les citations: Carpentier, M., «La naissance de la politique de l'environnement», *Revue des affaires européennes*, n° 384, 1989, p. 284-297.

et sociales» de la Communauté. Si la mise en œuvre d'un tel programme semble alors lointaine, les premiers linéaments de la politique européenne de l'environnement posés à la même époque

démontrent le bien-fondé de ces nouvelles préoccupations.

ÉRIC BUSSIÈRE





## Chapitre 24

# Énergies: des synergies à la fusion

«L'énergie est le pain quotidien de nos nations» <sup>(1)</sup>, constate Fernand Spaak, directeur général de la direction générale de l'énergie de 1967 à 1975. Une société est en effet incapable de fonctionner, de vivre et de prospérer sans énergie, car elle constitue la base de toute activité industrielle. Bien plus, le développement de l'économie européenne n'est possible que grâce à une énergie disponible en quantité et à bas prix.

Entre 1957 et 1967, la Commission de la Communauté économique européenne est chargée de faire des propositions dans le secteur de l'énergie, mais pas pour toutes les formes d'énergie. En effet, d'un point de vue juridique et institutionnel, il n'existe pas un seul marché commun de l'énergie, mais plusieurs. Partant, la Commission Euratom fait des propositions pour le secteur nucléaire, la Haute Autorité de la CECA pour le charbon et la Commission CEE pour les autres sources d'énergie (pétrole, gaz naturel, etc.). En novembre 1960, Robert Marjolin résume ainsi la situation: «Le contenu des traités n'est pas le même, les procédures sont différentes, les autorités distinctes

(Haute Autorité, Commission CEE, Commission CEEA). Nulle part dans ces traités, la politique énergétique n'est traitée comme un ensemble; nulle part, le problème des rapports entre les différentes formes d'énergie n'est abordé» <sup>(2)</sup>.

À l'époque sous rubrique, l'économie énergétique des six pays membres de la Communauté est en pleine transformation. La consommation se développe, mais l'augmentation des besoins n'est pas couverte par le charbon communautaire, notamment en raison de son prix trop onéreux. La mutation s'opère dès lors au profit du pétrole, et ce d'autant plus que la rapide augmentation de la dépendance vis-à-vis des pays producteurs n'inquiète pas outre mesure. Cela ne dispense toutefois pas d'être prudent. Bien qu'une véritable pénurie des ressources pétrolières ne soit pas envisagée, l'Europe entend assurer son approvisionnement en énergie. D'une part, les pays européens, forts des expériences du passé, disposent de réserves stratégiques. D'autre part, les recherches sur le nucléaire se poursuivent, et les premières centrales électriques nucléaires voient

<sup>(1)</sup> FJME, AMK 128/3/12, «Une stratégie européenne de l'énergie», conférence donnée par Fernand Spaak le 6 juin 1974 à la Société royale d'économie politique de Belgique, juin 1974.

<sup>(2)</sup> FJME, ARM 26/6/55, «Exposé sur la politique énergétique», exposé de Robert Marjolin au CES, 29 novembre 1960, p. 1-2.

le jour. Dans le même temps, la Commission encourage également les recherches portant sur de nouvelles sources d'énergie, de nouvelles ressources ou encore sur de nouvelles utilisations de ressources déjà connues.

À la faveur de la fusion des exécutifs, la Commission unique est chargée de faire des propositions pour toutes les sources d'énergie. La structure administrative de l'exécutif européen est adaptée en conséquence. La direction générale de l'énergie voit le jour. Elle prend le relais de la division «Économie énergétique» en élargissant le champ d'action.

### La division de l'économie énergétique

La direction générale des affaires économiques et financières prend en charge les questions énergétiques à travers la division «Économie énergétique» de la direction «Structure et développement économiques» depuis 1958.

Le directeur général des affaires économiques est Franco Bobba (1958-1966). Il est informé des problèmes énergétiques par Louis Duquesne de La Vinelle, le premier directeur de la direction «Structure et développement», «impeccable à tous égards, une distinction de pensée et de comportements, ne se payant pas de mots. Désintéressé et ne cherchant pas spécialement le pouvoir, mais se heurtant à Bobba» <sup>(1)</sup>. Ses successeurs sont trois Français: Pierre Millet (1961), Alain Prate (1962-1964) et Michel Albert (1965-1966). Ces deux derniers, inspecteurs des finances, «s'intéressaient surtout aux affaires économiques et financières» <sup>(2)</sup> comme l'illustre la suite de leur carrière.

La méthode préconisée par Duquesne de La Vinelle afin de mettre en place une politique coordonnée de l'énergie est «de se concentrer sur la question des problèmes de structure industrielle, car la solution qu'on y apportera est la clé de

celles de tous les autres aspects de la politique énergétique. Il faudra s'efforcer de rendre les divers gouvernements conscients de la nature exacte des différences qui les séparent, de leur montrer la nécessité réelle de réduire des différences et de leur faire à cet égard des suggestions comportant pour chaque pays un équilibre entre les avantages qu'ils peuvent en retirer et les concessions qui leur sont demandées. Il serait souhaitable que la négociation soit conduite au niveau des personnalités réellement responsables de la politique énergétique, faute de quoi il sera sûrement très difficile d'éviter [...] la fixation des parties en cause sur des questions de principe, à propos desquelles ils n'ont pas le pouvoir de transiger» <sup>(3)</sup>.

L'ambition de la Commission CEE est donc de ne pas travailler en vase clos.

Louis Duquesne de La Vinelle choisit Georges Brondel comme chef de la division «Économie énergétique». Les deux hommes se connaissent depuis l'époque où le premier représentait la Belgique au comité de l'électricité de l'OECE, dont le second était le secrétaire. Brondel se souvient: «Un jour, je reçois un coup de téléphone du professeur Duquesne de La Vinelle [...]. Il m'a dit: "Maintenant, je suis à la Commission, je suis directeur à la direction générale des affaires économiques et financières et responsable des finances. Je m'aperçois que l'on doit s'occuper de l'énergie. Accepteriez-vous ce poste?" Je lui ai dit "oui" instantanément et ai pris le train pour Bruxelles» <sup>(4)</sup>. Brondel assure donc la fonction de chef de division à partir de 1958. On le retrouve à la direction générale de l'énergie en 1967, toute sa carrière postérieure étant également consacrée au même secteur.

En plus de l'éparpillement des compétences énergétiques entre les différentes Communautés, il existe aussi des «chevauchements et interférences

<sup>(1)</sup> Entretien avec Paul Romus, 20 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Georges Brondel, 25 février 2004.

<sup>(3)</sup> BAC 156/90 2053, Louis Duquesne de La Vinelle, *Les éléments d'une politique coordonnée de l'énergie dans la CEE*, 16 juin 1959, p. 7.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Georges Brondel, *ibidem*.

## Les responsables des questions énergétiques à la DG II («Affaires économiques et financières»)

	Directeur général	Directeur de la direction «Structure et développement économiques»	Chef de la division «Économie énergétique»
1958			
1959		Louis Duquesne de La Vinelle	
1960			
1961		Pierre Millet	
1962	Franco Bobba		Georges Brondel
1963		Alain Prate	
1964			
1965		Michel Albert	
1966			

de travaux en matière d'économie énergétique» entre les directions générales de la Commission, notamment avec la direction générale de la concurrence et la direction générale du marché intérieur. Dans un rapport sur l'organisation des services de la Commission, François-Xavier Ortoli note: «La division "Économie énergétique" se met en place après des débuts difficiles, mais il semble qu'elle court le risque de devenir de plus en plus, avec le temps, une division de coordination des positions de plusieurs directions générales dans le secteur énergétique plutôt qu'une division d'impulsion». Le rapporteur préconise d'affirmer clairement «le leadership de la division "Économie énergétique" dans sa matière». Ainsi «tous les problèmes de pétrole, de charbon, de gaz, etc., qui apparaissent seraient étudiés avec son concours pour être intégrés dans la politique énergétique d'ensemble que la Commission souhaite promouvoir». Il conclut en rappelant que ces «précédentes observations ne doivent pas dissimuler que l'existence d'une division "Économie énergétique" n'est à l'heure actuelle justifiée que par la répartition des tâches entre les différents exécutifs: le jour où une fusion serait possible, il faudrait bien évidemment envisager la création

d'une direction générale de l'énergie»<sup>(1)</sup>, un constat dont les implications ne sont que progressivement prises en compte.

### Le commissaire

Le commissaire responsable est Robert Marjolin. «Personne ne me disputa cette compétence, tant les choses dans ce domaine paraissaient alors tranquilles»<sup>(2)</sup>, rapporte-t-il. Les questions énergétiques l'intéressent. «Aux temps du plan Marshall et de la reconstruction de l'Europe», écrit-il, «l'approvisionnement de celle-ci en énergie et le coût du pétrole importé comptaient parmi mes préoccupations majeures»<sup>(3)</sup>, un intérêt que l'avenir ne dément pas. Robert Marjolin sera membre du conseil d'administration de la Royal Dutch Shell après être sorti de charge à la Commission.

(1) AHUE, FMM 3, *Rapport sur l'organisation des services de la Commission de la Communauté Économique Européenne*, [1961]. Ce rapport est aussi connu sous le nom de «rapport Ortoli». Le rapport a été réalisé par le comité de rationalisation composé de Franco Bobba, Pieter VerLoren van Themaat et François-Xavier Ortoli.

(2) Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Laffont, Paris, 1986, p. 389.

(3) Ibidem, p. 388.

Le rôle de la Commission dans le secteur de l'énergie tel que défini par le commissaire français est de «contribuer à l'élaboration d'une politique énergétique qui puisse être reconnue par tous les États membres comme la plus favorable à long terme pour la Communauté. Ce faisant, nous devons avoir constamment à l'esprit que les propositions que nous sommes amenés à faire ne concernent pas un secteur isolé de l'économie, mais s'intègrent dans l'ensemble de la politique économique, où elles peuvent être amenées à jouer un rôle décisif»<sup>(1)</sup>. Ainsi, pour assurer l'unité du marché commun de l'énergie, il est indispensable d'appréhender la situation d'un point de vue plus global et de parvenir à une politique commerciale commune, à l'harmonisation des charges fiscales et à l'harmonisation des règles de concurrence<sup>(2)</sup>. Car l'objectif principal de la politique visée est «de fournir à l'industrie, et d'une façon générale à l'activité économique, l'énergie au plus bas prix possible compatible avec la sécurité d'approvisionnement»<sup>(3)</sup>. Heureux temps où la Commission peut estimer que la baisse des prix de l'énergie est un phénomène favorable qui permet un développement plus rapide de la CEE.

Dans ses premières années, la Commission, d'une part, participe au groupe interexécutif «Énergie» avec la CECA et l'Euratom et, d'autre part, élabore des mesures afin de créer un marché commun dans le secteur des hydrocarbures.

### La coordination avec les autres exécutifs: le groupe interexécutif «Énergie»

Le groupe interexécutif «Énergie» (1959-1966) est un groupe de travail permanent, chargé de présenter au Conseil spécial des ministres de la CECA «des orientations générales sur la politique de l'énergie, des propositions sur les conditions de

réalisation d'une telle politique ainsi que l'énoncé des mesures spécifiques préconisées, en vue d'une politique énergétique commune»<sup>(4)</sup>.

Le groupe est composé de représentants des exécutifs accompagnés de fonctionnaires. Robert Marjolin et Hans von der Groeben y représentent la CEE. À partir du 21 février 1959, ils sont accompagnés d'un troisième membre: Giuseppe Caron. Leurs homologues sont, pour la CECA, Pierre-Olivier Lapie, Albert Coppé et Fritz Hellwig et, pour l'Euratom, Paul De Groote et Emmanuel Sassen.

Les travaux du groupe interexécutif montrent une opposition fréquente entre les positions des représentants de la Haute Autorité de la CECA, d'une part, et celles des représentants de la Commission CEE, d'autre part. On voit régulièrement les représentants de l'Euratom se rallier aux positions des représentants de la CEE. Daniel Cardon de Lichtbuer assiste aux réunions du groupe tout d'abord comme fonctionnaire de la Commission CEE, puis, après 1960, comme fonctionnaire de la Haute Autorité, lorsqu'il devient le chef de cabinet d'Albert Coppé. Il témoigne: «Chacun insistait un peu sur son produit. Mais fondamentalement, la CECA était défensive et la Commission européenne était offensive. C'est elle qui prônait l'ouverture, le pétrole bon marché, l'énergie bon marché». Les relations entre Lapie et Marjolin sont tour à tour décrites comme excellentes<sup>(5)</sup> ou difficiles. Ainsi, Gérard Olivier, alors conseiller juridique de la Haute Autorité de la CECA, relève: «Mon souvenir est que les relations entre Lapie et Marjolin n'étaient pas d'une très grande cordialité, d'une très grande confiance. Mais, mon souvenir aussi, c'est que c'étaient des hommes qui étaient arrivés à travailler ensemble»<sup>(6)</sup>.

(1) AHCE, discours de Marjolin prononcé à l'Institut de l'énergie de l'université de Cologne, le 14 juin 1962.

(2) CEAB 13 303, compte rendu de la réunion du groupe de travail interexécutif «Énergie» du 22 novembre à Strasbourg, 24 novembre 1960, p. 4.

(3) Exposé de Marjolin au CES (session plénière des 29-30 novembre 1960), cité dans *Europe Documents* du 20 décembre 1960, p. 1-2.

(4) BAC 118/1986 2455, groupe interexécutif «Énergie», création et but, s.d.

(5) Wilson, J., *La politique pétrolière et énergétique dans l'Europe des Six (1957-1966). Entre économie et politique: les tergiversations d'une autruche à six têtes. Étude à travers les archives de la Communauté européenne*, mémoire de licence, UCL, faculté de philosophie et lettres, département d'histoire, Louvain-la-Neuve, 1997, p. 159.

(6) Entretien avec Gérard Olivier, 4 décembre 2003.

## Travailler ensemble

*«Lorsque nous avons dit: “Ces trois-là doivent travailler ensemble sur la politique énergétique”, on commençait donc déjà à préparer la fusion.»*

Entretien avec Fritz Hellwig, 3 juin 2004.

Le groupe commence par réunir la documentation devant permettre d'établir des bases statistiques et des prospectives. En effet, «il fallait certainement analyser, et surtout analyser selon les mêmes méthodes, malgré des pays différents et des sources d'énergie différentes»<sup>(1)</sup>. À partir de ces travaux, deux types de documents sont publiés, d'une part, les bilans prévisionnels annuels et, d'autre part, les perspectives énergétiques à long terme pour 1970-1975.

Lors des réunions du groupe, les problèmes de la concurrence entre le charbon et le pétrole sont régulièrement évoqués. Marjolin veut que ce sujet soit abordé, car «le problème fondamental est celui de la concurrence du charbon avec les nouvelles formes d'énergie (pétrole et gaz naturel)». Il faut donc se concentrer sur «l'essentiel» plutôt que «d'étudier une série de problèmes, qui lui paraissent secondaires, comme les conditions de concurrence ou l'instabilité conjoncturelle»<sup>(2)</sup>. Face à la menace qui pèse sur la production charbonnière européenne, d'aucuns désirent que le pétrole soit soumis aux mêmes règles de concurrence que le charbon. Or, les traités prévoient des règles différentes pour le charbon et pour le pétrole et, comme le remarque von der Groeben, «pour introduire des règles identiques, il faudrait qu'il y ait un même marché, or ce n'est pas le cas»<sup>(3)</sup>. Les situations pour les deux produits sont différentes;

(1) CEAB 2 3759, Pierre-Olivier Lapie, «Les institutions européennes et les problèmes énergétiques de l'Europe», communication faite aux treizièmes journées d'études de l'Institut économique de l'énergie à l'université de Cologne des 25-26 mars 1965, p. 5.

(2) CEAB 13 303, projet de PV de la réunion du groupe de travail interexécutif pour la politique énergétique du 27 juillet 1959, 26 juillet 1959 (sic).

(3) CEAB 9 624, PV de la réunion du groupe de travail pour la politique énergétique du 27 avril 1959, 4 mai 1959.

## Une coordination difficile

Hallstein, président de la première Commission, évoque lui aussi dans ses mémoires les difficultés de la coordination des politiques entre les trois exécutifs:

*«Honnêtement, il faut reconnaître que les efforts déployés pour coordonner les politiques partielles ayant trait à l'économie de l'énergie étaient voués à l'échec tant que la fusion des trois administrations communautaires n'était pas réalisée. [...] Il était d'ailleurs inévitable que, malgré tous les efforts de coordination, l'optique restât différente dans chacune des trois Communautés: elles ne concevaient pas une politique énergétique d'ensemble, mais pensaient: charbon, pétrole, énergie nucléaire.»*

Hallstein, W., *L'Europe inachevée*, Laffont, Paris, 1970, p. 220.

c'est ainsi que Marjolin pense que, «si l'on pouvait, dans un raisonnement théorique, faire abstraction du charbon, il est très probable que la Commission économique européenne s'orienterait vers un marché libre, c'est-à-dire sans protection, réserve faite des importations en provenance de l'Est, pour lesquelles certaines précautions doivent être prises. Et même si l'on cherchait à donner à ce marché un certain ordre susceptible d'éviter des fluctuations trop brutales des prix ainsi que des doubles emplois dans les investissements, il est certain que l'objectif que l'on s'efforcerait d'atteindre serait un niveau des prix aussi bas que possible à long terme»<sup>(4)</sup>. La difficulté réside dans le fait que l'on ne peut pas faire abstraction du marché charbonnier et de la situation des charbonnages européens en déclin.

Plusieurs documents sont établis et présentés au Conseil de ministres. À la suite d'un mandat donné par celui-ci, le groupe interexécutif adopte, le 25 juin 1962, le mémorandum sur la politique

(4) BAC 25/1975 334, PV de la réunion du groupe interexécutif «Énergie» du 9 mai 1961, 27 juin 1961.

énergétique. Y sont exposées les perspectives du marché de l'énergie et des propositions afin de réaliser, par étapes, un marché ouvert de l'énergie pour 1970. Mais ce mémorandum demeure lettre morte dans l'immédiat, car, selon les États membres, il faut attendre la fusion des Communautés pour trancher sur les options fondamentales d'une politique énergétique commune. Marjolin ne partage pas ce point de vue, car il donne «aux gouvernements un délai pour ne rien faire jusqu'au moment de la fusion». Bien plus, il est susceptible de les inciter à la retarder <sup>(1)</sup>.

Finalement accepté par le Conseil sous la forme d'un protocole d'accord <sup>(2)</sup>, en avril 1964, le mémorandum fixe les objectifs de la politique énergétique: approvisionnement à bon marché, sécurité de l'approvisionnement, progressivité des substitutions, stabilité de l'approvisionnement tant en ce qui concerne son coût que les quantités disponibles, libre choix du consommateur, concurrence équitable sur le marché commun entre les différentes sources d'énergie et politique économique générale.

La fusion des exécutifs sonne le glas du groupe interexécutif qui n'a plus de raison d'être puisque, désormais, la Commission unique est appelée à assurer la coordination entre les anciennes compétences dans le secteur de l'énergie.

### Une énergie de plus en plus présente: le pétrole

La Commission européenne n'a pas attendu la crise énergétique de 1973 pour s'occuper de questions pétrolières. En effet, dès les débuts, «on se rend compte que le pétrole est extrêmement important.

### Pierre-Olivier Lapie au sujet du groupe interexécutif «Énergie»

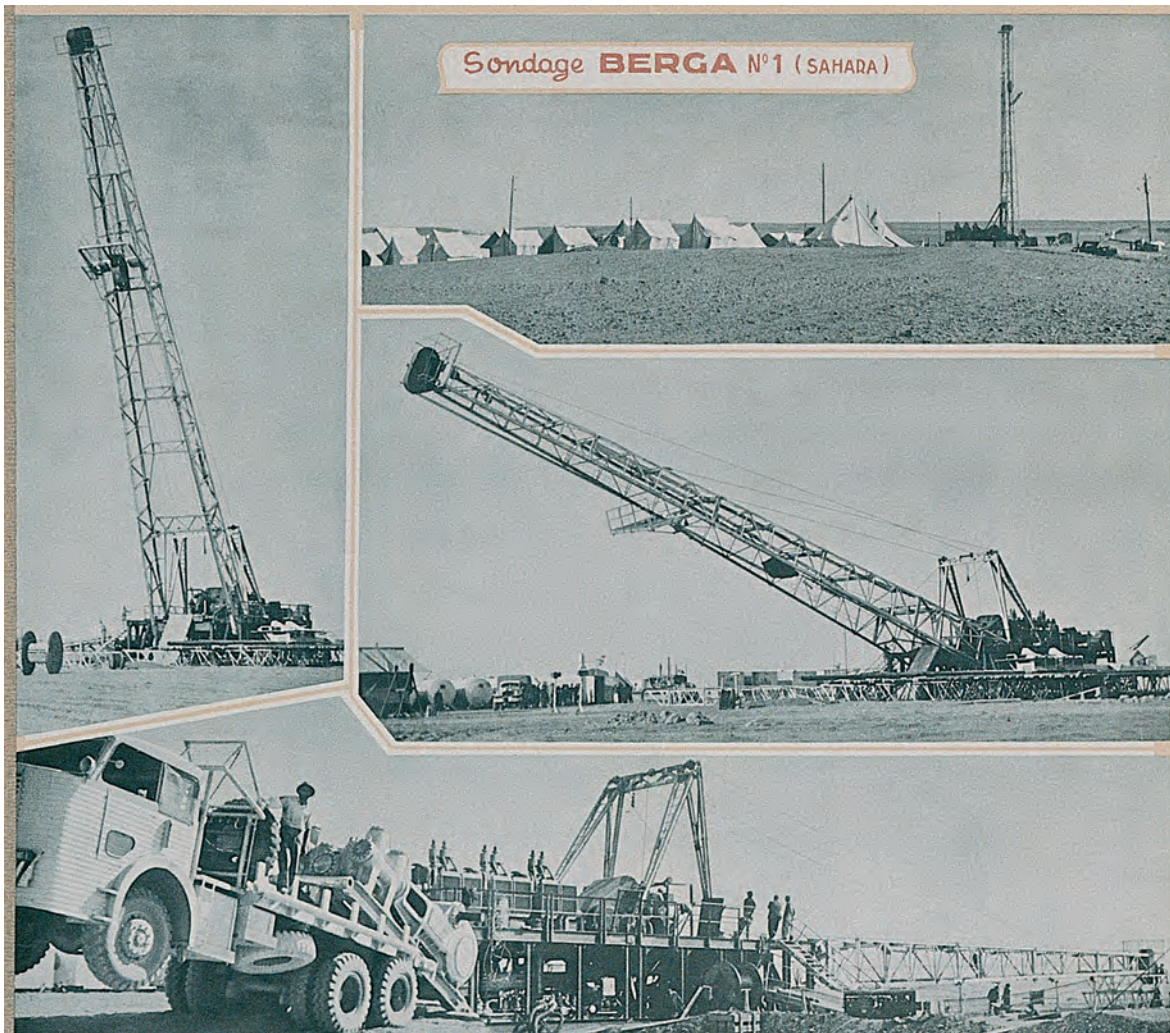
Pierre-Olivier Lapie, président du groupe interexécutif «Énergie» à partir d'octobre 1959, explique le travail du groupe:

*«On savait peu de chose en 1960 sur les problèmes réels de l'énergie au niveau de la Communauté. Les institutions de Bruxelles venaient de naître. La CECA, plus ancienne, disposait d'instruments suffisants pour la surveillance du marché charbonnier. La première et indispensable étape consistait donc à réunir une documentation précise et à établir une méthode constante de travail. Les considérations générales et philosophiques sur la substitution du charbon au profit du pétrole ne manquaient pas. Mais, dans une matière neuve et fluide, les analyses concrètes faisaient défaut. Les estimations globales de la consommation d'énergie ne suffisaient plus; il était nécessaire de reconnaître les mécanismes de la répartition des besoins entre les diverses sources d'énergie concurrentes. Bien davantage, il n'était plus question de se contenter d'un inventaire de l'existant; il fallait, base indispensable pour déterminer une politique, opérer une projection dans l'avenir. Une chose est, par exemple, d'observer vaguement que les bateaux ne sont plus à vapeur et que les locomotives le sont de moins en moins, autre chose de calculer exactement les proportions et les coûts d'énergie dans les transports maritimes et ferroviaires, autre chose enfin de les transposer en 1970-1975. Les services des trois Communautés eurent à résoudre maints problèmes: équivalences de statistiques, méthodes de computation, questions de terminologie; pour accomplir ces tâches, ils durent collaborer avec des services nationaux inégalement préparés et vaincre les appréhensions de certains secteurs industriels.»*

Lapie, P.-O., «La politique énergétique européenne. Ses étapes, ses difficultés», *Revue du Marché Commun*, n° 100, mars 1967, p. 135-136.

(1) CEAB 2 2793, PV de la 37<sup>e</sup> réunion du groupe de travail interexécutif «Énergie» tenue le 4 février 1964, 5 février 1964, p. 2-3. Pour Hellwig au contraire, «lier la date de la fusion des Communautés à celle que l'on doit prévoir pour la mise en œuvre d'une politique commune de l'énergie est donc logique, et le fait de voir dans ce lien un obstacle à la réalisation de la fusion témoigne d'un certain pessimisme». Ibidem, p. 6.

(2) Protocole d'accord relatif aux problèmes énergétiques intervenu entre les gouvernements des États membres des Communautés européennes, à l'occasion de la 94<sup>e</sup> session du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier tenue le 21 avril 1964 à Luxembourg.



Après dix années d'exploration géologique au Sahara, la France découvre des gisements de pétrole en 1956. Le ministre français de l'industrie, Jean-Marcel Jeanneney, propose aux Six l'adoption de mesures particulières visant à favoriser l'écoulement du pétrole brut d'origine communautaire en lui accordant une préférence communautaire. Les pétroles bruts raffinés dans la Communauté à partir de pétroles bruts originaires des Six ne seraient pas taxés. Cette proposition sera rejetée.

La politique de fermeture des mines va commencer. La concurrence du charbon importé est formidable. Mais la concurrence de l'huile importée est extraordinaire. Les prix sont relativement bas. Et tout est facilité. On découvre le gaz naturel dans la Communauté européenne: le gaz de Lacq, en France et aussi dans la vallée du Pô en Italie. On découvre toute une série de choses, et on va découvrir quelques années après que le charbon, c'est fini» (1).

Face à l'évolution du marché de l'énergie, les gouvernements réagissent différemment, que ce soit au niveau de leur politique commerciale extérieure, des taxes intérieures ou des mesures d'effet équivalent (2). La Commission tente dès lors d'organiser le marché du pétrole brut et de ses dérivés à l'échelle européenne et de le soumettre à certaines règles dans le but de mettre en

(1) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(2) CEE, Commission, *Troisième rapport général sur l'activité de la Communauté (du 21 mars 1959 au 15 mai 1960)*, mai 1960, p. 166.

## Dates clés dans la mise en place d'une politique énergétique

<b>25 mai 1959:</b>	création du groupe interexécutif «Énergie».
<b>21 septembre 1960:</b>	Robert Marjolin et Hans von der Groeben présentent à la Commission un projet de mémorandum sur la coordination des politiques énergétiques.
<b>22 décembre 1960:</b>	le groupe interexécutif adopte un programme d'urgence.
<b>6 janvier 1961:</b>	Robert Marjolin et Hans von der Groeben présentent à la Commission un projet de premières mesures en vue d'une coordination des politiques énergétiques adopté par le groupe interexécutif le 22 décembre 1960.
<b>5 avril 1962:</b>	réunion informelle du Conseil de ministres à Rome qui donne mandat au groupe interexécutif de faire des propositions dans les trois mois pour une politique commune de l'énergie.
<b>25 juin 1962:</b>	adoption par le groupe interexécutif du mémorandum sur la politique énergétique commune.
<b>21 avril 1964:</b>	protocole d'accord en matière énergétique adopté par les États au Conseil.
<b>16 février 1966:</b>	la Commission transmet au Conseil une note sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel.
<b>3 décembre 1968:</b>	Wilhelm Haferkamp présente à la Commission une communication sur les premières orientations pour une politique énergétique communautaire soumise le 18 décembre au Conseil.
<b>17 décembre 1969:</b>	la Commission adopte une proposition de règlement du Conseil sur la communication à la Commission des programmes d'importation d'hydrocarbures et une autre sur la communication des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité, qu'elle présente au Conseil le 22 décembre 1969.
<b>22 juillet 1971:</b>	la Commission adopte une communication au Conseil sur la mise en œuvre de la première orientation pour une politique énergétique commune.
<b>4 octobre 1972:</b>	la Commission examine différents documents à présenter au Conseil. Ils portent sur les progrès nécessaires de la politique énergétique communautaire; les problèmes et les moyens de la politique de l'énergie pour la période 1975-1985; un nouveau système d'aides communautaires pour les charbons à coke et les coques destinés à la sidérurgie de la Communauté; l'établissement d'un régime commun applicable aux importations d'hydrocarbures en provenance de pays tiers (les oléoducs et les gazoducs traversant les frontières); les mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement en hydrocarbures.

œuvre un véritable marché commun des produits pétroliers. En 1961, elle constate que, «en fait, cet objectif est loin d'être atteint. Les échanges entre les pays membres ne portent encore que sur des quantités limitées, et il existe entre les différents marchés des disparités de prix, qui

ont même tendance à s'accroître depuis quelques années»<sup>(1)</sup>. Six mois plus tard, Marjolin, plus optimiste, déclare que «toute une série de

<sup>(1)</sup> CEE, Commission, *Quatrième rapport général sur l'activité de la Communauté (du 16 mai 1960 au 30 avril 1961)*, juillet 1961, p. 121.



faits laisse prévoir que l'année 1962 sera une année décisive pour la politique européenne de l'énergie. L'opinion publique a été sensibilisée par le succès remporté par la CEE dans le domaine agricole, et il convient de mettre à profit ce facteur psychologique; le marché commun prend de plus en plus forme, et notamment la création d'un marché commun pour les produits pétroliers est imminente» (1).

Des rencontres sont organisées, dès mars 1959, entre la Commission et des experts pétroliers nationaux sur la fixation des droits des tarifs extérieurs communs applicables aux produits pétroliers de la liste G (huile de pétrole, gaz de pétrole, etc.). À partir d'avril 1960, des réunions se tiennent sous la présidence de Marjolin sous la forme d'un groupe de travail permanent réunissant de hauts fonctionnaires nationaux responsables du pétrole et du gaz naturel et les représentants des trois exécutifs (Commission CEE, Commission Euratom et Haute Autorité de la CECA), afin d'étudier les problèmes pétroliers qui se posent dans la Communauté et de proposer des solutions communes. La Commission réalise notamment des enquêtes en liaison avec ces experts sur les importations de pétrole et de produits pétroliers en provenance des pays tiers, et plus particulièrement des pays de l'Est, et sur les investissements dans l'industrie pétrolière.

Marjolin aurait considéré «que le pétrole n'était pas un problème économique, mais un problème politique ou plutôt géopolitique, car concernant la politique internationale, et était à cet égard absolument primordial» (2). Préoccupé par la dépendance croissante de l'Europe vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient, le commissaire veut rencontrer les compagnies pétrolières et fait organiser un voyage dans ce but. L'accueil est plutôt favorable: «En l'espace de deux mois, nous sommes d'abord allés à Londres où nous avons rencontré les présidents de la Shell et de la BP. On a passé une journée entière avec eux. En-

### Une grande chance pour la politique énergétique

«La politique commune de l'énergie sera la grande affaire de la fusion des Communautés, mais la fusion des Communautés sera la grande chance de la politique énergétique commune.»

CEAB 2 3759, Pierre-Olivier Lapie, «Les institutions européennes et les problèmes énergétiques de l'Europe», communication faite aux treizièmes journées d'études de l'Institut économique de l'énergie à l'université de Cologne des 25 et 26 mars 1965, p. 22.

suite, nous sommes allés aux États-Unis où nous avons visité Esso, Mobiloil, Gulf, Chevron et Texaco, bref, les sept sœurs» (3). Outre ces visites aux dirigeants des grandes sociétés pétrolières américaines et européennes, Marjolin organise à Bruxelles une réunion avec les représentants de ces sociétés. «Cette initiative fit un peu scandale, dans une industrie tout environnée de mystère et dont les membres américains se sentaient constamment menacés par une législation antitrust rigoureuse. Mais tel était alors le prestige de la Communauté économique européenne que les personnes que j'avais invitées acceptèrent sans faire d'objections de se rendre à Bruxelles. J'ai d'ailleurs l'impression que rien de précis ne sortit de cette réunion, car aucun problème grave ne se posait à l'époque et personne ne semblait anticiper les troubles qui devaient éclater quelques années plus tard» (4).

La Commission et ses fonctionnaires doivent régler d'autres questions encore dans le domaine pétrolier parmi lesquelles celles du pétrole du Sahara, de l'association des Antilles néerlandaises demandée par les Pays-Bas, du régime particulier de la France en matière pétrolière ou du tarif extérieur du pétrole.

(1) CEAB 2 2323, PV de la réunion du groupe interexécutif «Énergie» des 22-23 janvier 1962, 12 février 1962.

(2) Entretien avec Georges Brondel, ibidem.

(3) Ibidem.

(4) Marjolin, R., op. cit., p. 390-391.

Cela étant, la Commission transmet, en février 1966, une note sur la politique en matière de pétrole et de gaz naturel. Ce document traite des questions pétrolières indépendamment de la politique énergétique commune <sup>(1)</sup> et n'aborde donc pas celle des prix des produits pétroliers. En juillet 1967, le Conseil en approuve les orientations qui doivent constituer la base de la politique communautaire dans ce domaine au moment où la nouvelle direction générale de l'énergie voit le jour.

### La direction générale de l'énergie

La direction générale de l'énergie, la DG XVII, doit être «l'instrument de la Commission dans un secteur où l'on attend d'elle une action prioritaire, en vue d'élaborer et d'appliquer une politique commune de l'énergie» <sup>(2)</sup>. Cette direction générale joue un rôle dans tous les dossiers se rapportant directement ou indirectement à cet objet. Dans le premier cas, la direction peut être chargée de préparer une proposition pour la Commission, tandis que, dans le second, elle rend un avis ou fait des observations si la proposition touche l'énergie, bien qu'elle n'en soit pas le thème principal. Autrement dit, la direction générale de l'énergie est très régulièrement sollicitée.

La direction générale de l'énergie est organisée selon le modèle classique de la Commission. Elle est découpée en directions horizontales et en directions verticales s'occupant d'une source d'énergie en particulier. D'une part, il y a une division rattachée au directeur général et une direction «Économie énergétique». D'autre part, trois directions s'occupent, respectivement, du charbon, du pétrole et du nucléaire ainsi que des autres sources primaires et de l'électricité. La direction du Contrôle de sécurité d'Euratom apparaît en 1971 (voir l'encart ci-contre).

(1) CEAB 9 2237, déclaration faite par Robert Marjolin lors de la réunion du groupe de travail interexécutif «Énergie» du 20 janvier 1965 à Strasbourg, p. 1.

(2) AHCE, BDT 144-92 643, *Rapport du secrétaire général de la Haute Autorité et des secrétaires exécutifs des Commissions de la CEE et d'Euratom sur l'organisation des services de la Commission des Communautés européennes*, SEC(67) 3001, 1<sup>er</sup> juillet 1967, p. 108.

Fernand Spaak, fils de Paul-Henri Spaak, est le directeur général de la direction générale de l'énergie de 1967 à 1975. De nationalité belge, il travaille d'abord pour la Banque nationale de Belgique (1950-1952) et pour la Haute Autorité de la CECA, notamment auprès de Jean Monnet et de René Mayer avant de devenir, en 1960, le directeur général de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Il possède donc une expérience auprès de deux des trois exécutifs européens. Fernand Spaak est décrit comme «un homme qui avait beaucoup d'élégance, beaucoup de charme», «qui était politiquement très habile, parce que pas du tout cassant», «ses collaborateurs l'aimaient bien» <sup>(3)</sup>. À la direction générale de l'énergie, il est assisté au début par Marcello Buzzonetti puis, à partir de 1970, par Philippe Loir, qui viennent tous deux de la Commission Euratom.

Dans cette nouvelle direction générale sont rassemblés des fonctionnaires originaires de la Haute Autorité de la CECA, spécialistes du secteur charbonnier, des fonctionnaires de la Commission Euratom, spécialistes du secteur nucléaire, et des fonctionnaires de la Commission CEE, spécialistes des autres sources d'énergie. Certains de ces fonctionnaires avaient déjà travaillé ensemble au sein du groupe interexécutif «Énergie». Des fonctionnaires émanant de la direction «Autres sources d'énergie» de la CECA ne s'étaient pas limités aux questions relatives au charbon. Ainsi Lucio Corradini, l'ancien directeur de cette direction, devient le directeur de l'économie énergétique. Herbert Mirschinka, qui était le chef de la division «Électricité et gaz manufacturés» de cette direction de la Haute Autorité, devient le directeur de la division «Électricité».

Le commissaire désigné responsable de l'énergie en 1967 est Wilhelm Haferkamp (1967-1972). Il a également la charge de l'Agence d'approvisionnement et du Contrôle de sécurité d'Euratom. Il n'a pas d'expérience dans le secteur énergétique et il aurait trouvé ce dossier «difficile» mais «très important». Cela l'aurait même «amusé» <sup>(4)</sup>. Il espère que la fin du morcellement des compéten-

(3) Entretien avec Serge Orłowski, 29 novembre 2004.

(4) Entretien avec Franz Froschmaier, 19 janvier 2004.

## Organigramme de la direction générale de l'énergie

	1968	1969	1970	1971	1972
<b>Directeur général de l'énergie</b>	Fernand Spaak (E-CECA)				
<b>Assistant</b>	Marcello Buzzonetti (E)		Philippe Loir (E)		
<b>Division rattachée au directeur général: «Politique énergétique»</b>	Georges Brondel (CEE)			Jean Leclercq (E)	Jean Leclercq (E) + Giorgio Longo (E)
<b>Direction «Économie énergétique»</b>	Lucio Corradini (CECA)				
	Michel Teitgen (CECA) Gerrit van Duijn (CEE)			Michel Teitgen (CECA) Robert De Bauw (CEE)	
<b>Direction «Charbon»</b>	Oskar Schumm (CECA)		Karlheinz Reichert (CECA)		
	Casper Berding (CECA) Gustav Wonnerth (CECA) Louis Calibre (CECA) Siegfried von Ludwig (CECA) François Long		Casper Berding (CECA) Louis Calibre (CECA) Siegfried von Ludwig (CECA) François Long		
<b>Direction «Hydrocarbures»</b>	Jacques Hartmann (CECA)	Georges Brondel (CEE)			
	Berthold Daniels (CECA)	Piero Davanzo Berthold Daniels (CECA) Gerhard Wedekind			
<b>Direction «Énergie nucléaire, autres sources primaires, électricité»</b>	Abraham De Boer (E)				
	Jean Leclercq (E) Gabriele Genuardi (E) Herbert Mirschinka (E)	Jean Leclercq (E) Gabriele Genuardi (E)	Jean-Claude Charrault (E) Gabriele Genuardi (E) Hans Eliasmöller (CEE)		
<b>Direction «Contrôle de sécurité d'Euratom»</b>				Enrico Jacchia (E)	
				Ugo Miranda (E) Pierre Bommelle (E)	Ugo Miranda (E) Pierre Bommelle (E) Manfred Schmitt

*Légende:* Les institutions mentionnées sont les institutions d'origine.  
E = Euratom

ces dans le domaine énergétique donne une nouvelle impulsion au développement d'une politique énergétique. Il sait que la tâche ne sera pas facile: «L'existence de trois Commissions européennes dotées de compétences partielles était certainement, en dépit d'efforts intenses en vue d'une bonne et étroite coopération, un obstacle à la mise sur pied d'une politique énergétique commune. Nous devons toutefois nous rendre compte que, même après élimination de cet obstacle, une politique énergétique européenne ne pourra être réalisée qu'avec de grandes difficultés» (1).

Haferkamp définit la tâche à entreprendre par la direction générale de l'énergie. Elle «consiste à déterminer de façon sûre l'intérêt de la Communauté en matière de politique énergétique et à mettre en œuvre les moyens appropriés pour promouvoir cet intérêt. Que la détermination de l'intérêt communautaire à moyen et à long terme ne soit pas une tâche aisée, nous ne l'ignorons pas. Nous nous heurterons en la matière à d'importantes divergences de vues et à des divergences d'intérêts. Ce n'est pas là une particularité du secteur de l'énergie. Toutefois, l'économie énergétique a fait dans le passé l'objet de la politique nationale dans une mesure très différente. Nous ne devons cependant nous laisser décourager ni par ces réalités ni par le fait que, à l'heure actuelle, il faut encore appliquer trois traités ne reposant pas sur une conception énergétique uniforme» (2).

Haferkamp travaille en étroite collaboration avec Fernand Spaak (3). Le commissaire souligne également l'importance d'une «collaboration étroite avec les fonctionnaires dirigeants des gouvernements des États membres», «aussi bien pour l'élaboration des propositions de la Commission que pour l'application des principes d'une politique énergétique commune» (4). Il soutient aussi «les

formes positives de coopération entre les entreprises» ainsi que «la coopération entre la Commission, les gouvernements, les producteurs et les consommateurs d'énergie. La coopération accrue au-dedans ne doit évidemment pas conduire la Communauté à se replier sur elle-même. Elle doit au contraire être complétée par une coopération avec nos partenaires commerciaux de pays tiers» (5). C'est ainsi qu'il établit, par exemple, des contacts avec les États-Unis où il se rend au printemps 1969. Les entretiens qu'il a à Washington et à New York portent sur les problèmes de la coopération en matière de politique énergétique entre la Communauté et les États-Unis, sur les politiques charbonnière, pétrolière et du gaz naturel, ainsi que sur des problèmes dans les domaines de l'application de l'énergie nucléaire, de l'approvisionnement de la Communauté en matières fissiles, du contrôle de sécurité dans la Communauté et de l'accord de vérification avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (6).

### Une première orientation

En décembre 1968, la Commission présente au Conseil un document intitulé *Première orientation pour une politique énergétique communautaire*. Pour réaliser ce document, «le commissaire Haferkamp a immédiatement entrepris de définir les principes de base d'une politique énergétique commune. Il avait depuis la fin de la guerre présidé un syndicat en Allemagne et il était bien préparé à l'ouverture des négociations avec les milieux industriels. Pendant plusieurs mois, il a réuni ses collaborateurs de la DG XVII (7) pour présenter un ensemble homogène de mesures» (8).

Dans la *Première orientation*, la Commission constate que, «à la différence des produits des autres secteurs industriels et de l'agriculture, il existe

(1) Note introductive sur la politique énergétique, présentée par Haferkamp, SEC(68) 1570, 3 mai 1968, p. 1.

(2) Ibidem.

(3) Entretien avec Franz Froschmaier, ibidem.

(4) *Constitution d'un groupe énergie composé de fonctionnaires dirigeants des États membres (Communication de M. Haferkamp)*, SEC(68) 1573, 3 mai 1968.

(5) Note introductive sur la politique énergétique, présentée par Haferkamp, SEC(68) 1570, 3 mai 1968, p. 6.

(6) PV 82, Commission CE, 1969, XV.3, p. 22; *Bulletin des CE*, n° 8, 1969, p. 63.

(7) La direction générale de l'énergie.

(8) Brondel, G., *L'Europe à 50 ans. Chronique d'une histoire vécue. Politique énergétique. Perspectives pour demain*, M&G Éditions, Bourg-en-Bresse, 2003, p. 53-54.

### Méthode de travail dans la «petite» Europe des Six, Georges Brondel

«En tant que fonctionnaire, je prenais contact chaque fois qu'il y avait un problème à régler et je faisais le tour des capitales, c'est-à-dire que j'allais voir les responsables de l'énergie dans tous les pays. J'étais arrivé à le faire en trois jours. J'allais d'abord à Luxembourg. De là, j'allais à Bonn. De Bonn, je prenais l'avion pour Rome. De Rome, je revenais par Rotterdam et Paris. Pour chaque proposition que j'ai conçue, j'ai fait le tour des capitales avant de préparer le document à l'attention du Conseil pour savoir quelles étaient leurs réactions. Si bien que finalement, lorsque le papier était présenté au Conseil, il avait de fortes chances d'être accepté. Ça n'a plus été possible par la suite parce que, quand on a été neuf, douze puis quinze, ce tour des capitales n'était plus envisageable et l'atmosphère avait changé.»

Entretien avec Georges Brondel, *ibidem*.

encore pour les produits énergétiques de sérieuses entraves aux échanges à l'intérieur de la Communauté. Si cette situation n'est pas modifiée et si un marché commun de l'énergie n'est pas réalisé dans un proche avenir, le niveau d'intégration atteint dans ce domaine risque d'être compromis. [...] Seule une politique communautaire de l'énergie qui intègre pleinement le secteur énergétique dans le marché commun peut modifier cette dangereuse évolution» (1). La Commission use de son pouvoir d'initiative pour faire évoluer cette situation.

Le texte «se présente comme un cadre d'action politique définissant les orientations et les moyens d'action à mettre en œuvre pour établir une politique communautaire» (2). La *Première orientation* prévoit également des mesures visant l'établissement d'un marché commun et une politique d'approvisionnement. L'intérêt du consommateur doit être au centre de la politique qui vise un

(1) *Première orientation pour une politique énergétique communautaire (Communication de la Commission au Conseil)*, COM(68) 1040, 18 décembre 1968, p. 2.

(2) *Bulletin des CE*, n° 2, 1969, p. 66.

### Un rapport jugé très sévèrement

*Fernand Spaak présente la Première orientation au Comité économique et social. On trouve dans les archives une note manuscrite émanant de l'un de ses auditeurs qui se montre assez critique:*

«Un rapport "Spaak" sur la politique énergétique.

Un survol "en amateur".

Une vague description de la situation dans les divers secteurs de l'énergie (l'avenir prometteur de l'énergie nucléaire, la chance que nous avons d'avoir du gaz en sous-sol, le charbon en déclin, le pétrole avantageux...).

Et les "orientations politiques" de la Commission? Un chapelet de banalités qu'aucun étudiant en sciences économiques n'oserait égrener:

- la concurrence, "un élément essentiel de la politique de l'énergie"!!!
- intervenir quand il faut,
- coordonner,
- fixer des objectifs généraux ou des programmes indicatifs...,
- ne pas oublier les aspects sociaux,
- intégrer le tout dans "les mécanismes de politique commerciale",
- oui, et aussi "il faut un cadre d'action dans lequel s'inséreraient tous les comportements (sic) des entreprises que ceux des gouvernements et de la Cté elle-même"
- et la "politique régionale", bien sûr.

Question: qu'allons-nous faire?»

BAC 177/1995 296, annexe au PV de la quatrième réunion de la section spécialisée pour les problèmes énergétiques tenue à Bruxelles, le 6 février 1969, exposé de Fernand Spaak, 5 mars 1969.

## Respect de l'environnement et utilisation rationnelle de l'énergie

Dans *Progrès nécessaires de la politique énergétique communautaire* <sup>(1)</sup>, la Commission fait état de «divers éléments d'évolution [qui] suscitent des préoccupations majeures et requièrent des mesures de politique énergétique» <sup>(2)</sup>. Parmi celles-ci, on trouve le respect de l'environnement et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

En ce qui concerne le respect de l'environnement, «des problèmes se posent dans l'immédiat». Ils sont toujours d'actualité. Il s'agit notamment «de la pollution atmosphérique par les composés de soufre ou par les émissions des voitures automobiles, de l'élévation de température de certains cours d'eau ou de lacs par l'eau de refroidissement des centrales électriques, de la sécurité des installations nucléaires et du stockage des déchets radioactifs» <sup>(3)</sup>.

L'utilisation rationnelle de l'énergie est favorisée par l'accroissement prévisible des coûts de

l'énergie, les problèmes de l'approvisionnement et le respect de l'environnement. La Commission met en exergue certains domaines pour lesquels elle «estime nécessaire de favoriser par tous les moyens appropriés et dans les meilleurs délais» une action. Ces domaines sont les suivants:

- «—la récupération de la chaleur résiduelle d'opérations de conversion thermique dans les installations de chauffage urbain;
- le renouvellement anticipé d'équipement de chauffages anciens à faible rendement;
- une meilleure isolation des fours industriels;
- l'isolation thermique des immeubles ou maisons particulières;
- par les techniques appropriées, une réduction de la consommation de carburants par les automobiles» <sup>(4)</sup>.

approvisionnement sûr et des prix relativement stables et aussi bas que possible. Pour la Commission, la concurrence «doit avoir la fonction de direction»; elle doit être «forte, efficace et loyale. Des instruments doivent être créés, qui permettent une meilleure surveillance des courants d'approvisionnement et qui veillent à ce qu'ils ne soient pas interrompus. Cette surveillance doit être l'instrument le plus important, tandis que l'intervention doit être considérée comme le dernier moyen à mettre en œuvre» <sup>(4)</sup>.

Les fonctionnaires de la Commission présentent la *Première orientation* à différents groupes d'intérêt et aux autres institutions européennes. «La conclusion la plus constructive qui peut être retirée de l'examen des prises de position sur la "première

orientation" est qu'il faut maintenant dépasser le stade de la déclaration d'intention pour s'engager dans des propositions qui, compte tenu des divergences d'intérêt et de conception, puissent faire l'objet d'une solution viable et efficace» <sup>(6)</sup>.

À partir de 1969, après que le Conseil en a approuvé les principes, la Commission examine et tente de mettre en œuvre ce document. Le Conseil demande à la Commission de lui présenter des propositions concrètes. Haferkamp déclare qu'il ne pouvait pas espérer meilleur résultat <sup>(7)</sup> et va avec son équipe travailler dans ce sens <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Progrès nécessaires de la politique énergétique communautaire (Communication de la Commission au Conseil)*, COM(72) 1200, 4 octobre 1972.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>(4)</sup> BAC 156/1990 2134, Sigrist, note à l'attention des membres de la Commission, objet: 59<sup>e</sup> session du Conseil des 27 et 28 janvier 1969, 28 [29] janvier 1969, p. 2.

<sup>(5)</sup> *Progrès nécessaires...*, op. cit., p. 11.

<sup>(6)</sup> BAC 38/1986 1011, note à l'attention de M. le Directeur général, examen de différentes prises de position sur la «Première orientation pour une politique énergétique commune», 10 novembre 1969.

<sup>(7)</sup> AHUE, EN 1387, cahier d'Émile Noël, notes manuscrites prises pendant la réunion de la Commission du 19 novembre 1969.

<sup>(8)</sup> En outre: *La mise en œuvre de la «Première orientation pour une politique énergétique communautaire» (Communication de la Commission au Conseil)*, COM(71) 810, 30 juillet 1971; *Les problèmes et les moyens de la politique de l'énergie pour la période 1975-1985 (Communication de la Commission au Conseil)*, COM(72) 1201, 4 octobre 1972; *Progrès nécessaires de la politique énergétique communautaire (Communication de la Commission au Conseil)*, COM(72) 1200, 4 octobre 1972 (voir ci-dessus l'encart).



Conférence de presse d'Altiero Spinelli expliquant les principes généraux de la réorganisation de l'Euratom à Bruxelles le 12 novembre 1970.

Cette *Première orientation* n'a pas autant de répercussions qu'espéré. Ainsi, Bastiaan van der Esch, conseiller juridique, écrit en 1972 au directeur général de l'énergie: «Il y a quatre ans, l'approche retenue par la *Première orientation* semblait justifiée, étant donné qu'il s'agissait à l'époque de stimuler une prise de conscience et de rechercher une base commune pour l'action future. Toutefois, lors des discussions au sujet de la *Première orientation*, plusieurs États membres n'ont donné leur appui à un rapport des représentants permanents au Conseil commentant ladite *Première orientation* qu'en précisant qu'ils gardaient toute liberté à l'égard d'éventuelles propositions formelles de la Commission. De ce fait, les discussions sur la *Première orientation* n'ont pas permis de préparer un consensus poli-

tique qui était ensuite utilisable en faveur d'initiatives spécifiques et formelles de la part de la Commission. L'expérience ultérieure a confirmé ceci, de sorte que le processus décisionnel entamé par la *Première orientation* a plutôt paralysé le pouvoir d'initiative de la Commission, sans que les quelques propositions spécifiques et formelles soumises au Conseil aient pour autant abouti plus facilement. La lenteur avec laquelle un accord a été trouvé au Conseil sur les deux règlements en matière d'information concernant, respectivement, les investissements et les importations est là pour en témoigner» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> BAC 156/1990 2139, Esch, B. (van der), note pour Spaak, objet: vos notes a) «Problèmes et moyens de la politique énergétique» et b) «Nouvelles propositions pour une politique commune de l'Énergie», 14 septembre 1972, p. 3-4.

### Grandes incertitudes et prévisions alarmistes

*Les incertitudes sont grandes et les prévisions alarmistes. Ainsi, le responsable de l'unité «Politique énergétique» écrit à son directeur général:*

«D'une part, la situation des besoins énergétiques reste une condition essentielle du développement économique et du progrès social. [...] D'autre part, ce devenir énergétique qu'il faut préparer de longue date est entaché d'incertitudes très grandes. L'évolution du taux de croissance des besoins, l'incidence des préoccupations dans le domaine de l'environnement, la mise au point de nouvelles techniques, la structure du marché international d'importants produits énergétiques sont autant de domaines où peuvent se produire des phénomènes que la simple interprétation du passé ne permet pas de prévoir.

Le souci de l'avenir a cependant suscité pour ces multiples éléments une floraison d'hypothèses

diverses. La conjugaison de certaines d'entre elles conduit à des situations suffisamment graves, voire apocalyptiques, pour que les politiques qui y seraient appropriées conduisent à délaissier les problèmes immédiats et à renoncer dès à présent au progrès économique et social tel que nous l'entendons aujourd'hui en vue de prévenir ou parfois seulement de retarder les catastrophes présentées comme certaines à long terme.

Il est bien évident, d'autre part, que la simple prolongation des tendances évolutives constatées dans le passé récent, et dont le maintien dans l'avenir à court terme paraît inéluctable, conduit déjà, à échéance d'un demi-siècle par exemple, à une situation dont l'humanité ignore encore en bonne partie comment elle pourra y faire face».

BAC 31/1980 151, schéma de réflexion pour une deuxième orientation, avril 1972.

### Problèmes pétroliers et incertitudes énergétiques

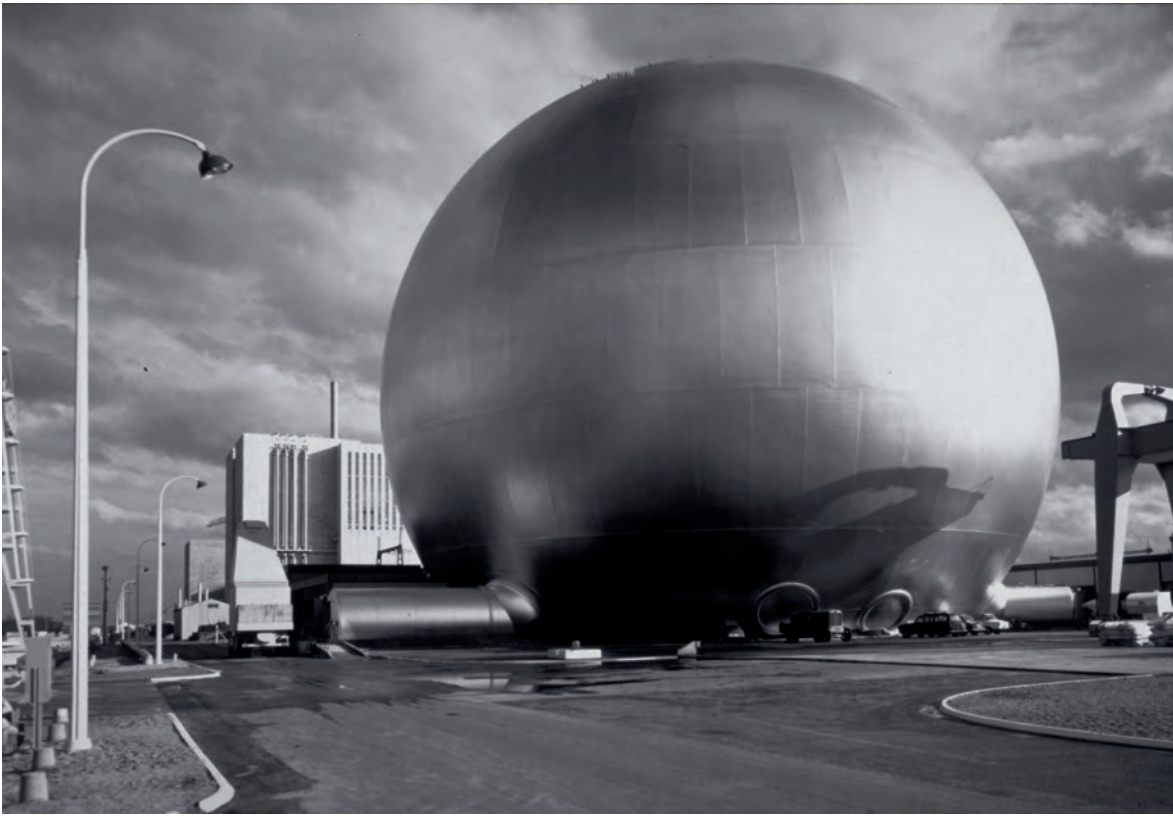
La *Première orientation* tarde donc à se matérialiser en propositions concrètes. Pourtant, les effets de la guerre des Six jours et de la fermeture du canal de Suez en 1967 provoquant la brutale augmentation du prix du brut ne sont pas passés inaperçus. La dépendance énergétique de l'Europe préoccupe la Commission. En 1971, le président Malfatti déclare: «La Commission visera cette année — compte tenu surtout de la situation de l'approvisionnement à moyen terme — à faire progresser et à intensifier, plus encore qu'elle ne l'a fait jusqu'ici, les travaux dans le secteur de la sécurité de l'approvisionnement. Qu'il s'agisse de la sauvegarde de la Communauté en hydrocarbures, l'importance et l'urgence d'une politique commune sont évidentes. En outre, la Commission mettra tout en œuvre pour que les propositions qu'elle a déjà soumises au Conseil dans divers secteurs de la politique énergétique

puissent être adoptées dans le courant de cette année»<sup>(1)</sup>.

Afin de pallier un arrêt de l'approvisionnement, la Commission propose diverses mesures. Elle fait en outre une proposition de directive sur les mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement en hydrocarbures en octobre 1972. Comme alternative à la dépendance pétrolière et pour diversifier les sources d'approvisionnement, elle encourage la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire. Elle propose notamment un projet de décision du Conseil autorisant la réalisation d'emprunts en vue d'une contribution de la Communauté au financement des centrales nucléaires de puissance. En effet, les investissements restent plus importants pour une centrale nucléaire que pour une centrale thermique clas-

<sup>(1)</sup> AHCE, Franco Maria Malfatti, discours du président de la Commission devant le Parlement européen, Strasbourg, le 10 février 1971.





La centrale nucléaire de Chinon, en bord de Loire, inaugurée en 1963, est la première centrale de taille commerciale relevant de la filière française: uranium naturel, graphite et gaz.

sique <sup>(1)</sup>. Outre les préoccupations de sécurité d'approvisionnement et de diversité des sources, la Commission se soucie aussi du respect de l'environnement, de l'utilisation rationnelle de l'énergie (voir l'encart p. 508) et de la recherche scientifique et technique. En d'autres termes, «l'effervescence intellectuelle» est indéniable <sup>(2)</sup>. Elle concerne une situation inquiétante sur le plan des ressources, tout en saisissant chez certains l'occasion de réfléchir en termes de prospective aux enjeux et défis nés de l'évolution de la conjoncture économique et internationale.

Le bilan des activités de la Commission dans le secteur de l'énergie de 1958 à 1973 est mitigé. En novembre 1972, François Long, chef de la division «Approvisionnement», adresse à Fernand Spaak une note de synthèse particulièrement éloquente: «Étant donné», écrit Long, «les difficultés de bâtir un système cohérent et complet couvrant tous les impératifs d'une politique énergétique, à savoir un approvisionnement à bon marché, la sécurité de l'approvisionnement, la stabilité de l'approvisionnement, etc., des instruments de portée limitée mais efficaces ont été mis en place comme par exemple l'accord récemment obtenu de déclaration des investissements pour le pétrole. Par ailleurs, une connaissance de plus en plus approfondie des structures énergétiques de la Communauté et de son évolution probable au cours des prochaines années constitue une base solide.

<sup>(1)</sup> *Annexe 3 de La mise en œuvre de la «Première orientation pour une politique énergétique communautaire» (Communication de la Commission au Conseil), COM(71) 810, Bruxelles, 30 juillet 1971.*

<sup>(2)</sup> Propos de Philippe Loir, 1<sup>er</sup> août 2005.

De plus en plus, ces éléments font l'objet de discussions avec les milieux intéressés. À défaut d'une politique coordonnée au sens propre du mot, l'expérience montre que ce travail pratiqué en commun avec les représentants notamment des gouvernements et de la profession mène, ne serait-ce que partiellement, à un réajustement dans le sens communautaire des politiques individuelles et nationales. Accentuer nos efforts dans

le sens d'une concertation plus poussée et matérialiser le plus possible les idées énoncées dans nos documents ne peuvent que favoriser la mise en place d'une politique énergétique. Ces efforts ne peuvent en tout cas que favoriser et élargir les contacts que nous devons entretenir avec "l'extérieur"» <sup>(1)</sup>.

JULIE CAILLEAU

---

<sup>(1)</sup> BAC 31/1980 151, François Long, note à l'attention de Fernand Spaak, 24 février 1972.

### La contribution de la Commission européenne de l'énergie atomique (Euratom)

En 1967, l'acquis de l'Euratom dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la recherche revient à la Commission unique. En amont de la création de la direction générale de l'énergie et de la direction générale de la recherche et de la technologie, la Commission CEEA, dès janvier 1958, a entrepris la mise en œuvre du traité Euratom.

À côté de la Commission CEE, l'Euratom couvre un domaine énergétique spécifique.

Mettre en œuvre le traité, c'est en premier lieu la mise en place du cadre réglementaire: création de l'Agence d'approvisionnement dont le premier directeur général fut Fernand Spaak, adoption du règlement sur le contrôle de sécurité des matières fissiles et création de la direction du contrôle de sécurité conduite par Jacques Van Helmont, ainsi que la mise en place du régime de propriété de ces matières «qui sont la propriété de la Communauté» selon l'article 86 du traité Euratom. Ces mesures, étroitement liées, sont capitales: elles assurent l'unicité du marché intérieur européen dans le domaine nucléaire dans les meilleures conditions de sécurité.

S'y ajoutent les mesures en matière de protection de la santé contre les radiations ionisantes, l'organisation de la diffusion des connaissances, l'adoption de règles en matière d'investissement et celles portant sur la création d'entreprises communes.

Ensuite, pour établir «les conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires» selon l'article 1<sup>er</sup> du traité Euratom, la Commission organise la recherche, entre autres, en mettant sur pied le Centre commun de recherche, le CCR. La Commission veut installer dans ce Centre «des grands appareils et des équipements spéciaux». Elle veut faire conduire des «études» et réaliser «des réacteurs expérimentaux, d'épreuve et prototypes (y compris les réacteurs de propulsion)». Ainsi la recherche doit aboutir au développement d'une ou de plusieurs filières de réacteurs de puissance, générateurs d'énergie ou, même, de propulsion navale suivant l'exemple américain. Le choix de filière est une question centrale et marque le lien qui doit exister entre la recherche et l'industrie génératrice d'électricité.

Enfin, la Commission développe les relations internationales: dans ce domaine, les premiers plans visant la création d'une communauté de l'énergie nucléaire appelaient la nécessité de collaborer avec les États-Unis. La mission du «comité des trois Sages» en 1957 en témoigne. La Commission conclut un accord de coopération dès 1958 et entretient des relations étroites avec les instances américaines en envoyant, dès le mois de novembre de cette année, un représentant personnel sur place en la personne de Curt Heidenreich.

Les États-Unis assurent à la Communauté un approvisionnement régulier de matières fissiles et sont prêts à faire bénéficier la Communauté de leurs connaissances et du résultat de leurs recherches, notamment dans le domaine des réacteurs de puissance: un premier prototype est construit en Belgique dans le cadre d'une entreprise commune franco-belge. Ainsi l'Euratom pose les jalons des programmes nucléaires français et belge ultérieurs.

Prenant la relève au moment de la fusion des exécutifs, la Commission des Communautés européennes, en 1967, devient détenteur de cet acquis créé par la Commission Euratom; elle défend et préserve la contribution de l'Euratom à la Commission européenne. Cette dernière applique jusqu'à aujourd'hui les dispositions de cet acquis. Mais les choses ne se passent pas sans difficulté.

Première difficulté: préserver le système européen propre du Contrôle de sécurité. Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), signé en 1968, confiait le contrôle des matières fissiles à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), organe des Nations unies. Or, le système de l'Euratom ne pouvait être remplacé par des régimes bilatéraux qui rendraient impossible le fonctionnement du marché interne communautaire et notamment celui de l'Agence d'approvisionnement qui détient les données comptables des matières fissiles.

Après de longues et difficiles négociations, un accord tripartite entre les États membres, à l'exception de la France non signataire du TNP à l'époque, la Communauté de l'énergie atomique et l'AIEA est conclu.

Ce résultat permet aux cinq États membres non dotés d'armes nucléaires de signer le TNP, le conflit de droit



► avec le traité Euratom étant évité et le fonctionnement de l'Euratom sauvegardé. À ce propos, il est important de souligner que c'est la première fois que la Communauté conclut en tant que telle un accord instaurant une coopération étroite, assortie d'obligations précises, avec une agence des Nations unies.

Bien entendu, les obligations résultant du contrôle de sécurité ne sont pas du goût de certains: dès l'avènement du général de Gaulle, l'application en France de cette obligation du traité s'avère parfois difficile et des arrangements pragmatiques deviennent inévitables comme le relate Heinrich von Moltke: «Un des moyens de camouflage a d'ailleurs été de diminuer la visibilité de l'Euratom au moment de la fusion des exécutifs. En tant que tel, l'Euratom n'apparaissait plus dans l'organigramme de la nouvelle Commission unique. On pouvait en trouver des morceaux un peu partout dans les services, mais d'une façon éparse et certainement pas au niveau d'une direction générale. Était-ce parce qu'on n'était pas très fier de cette facette de l'intégration européenne?» (1).

Deuxième difficulté: le différend avec la France dans le domaine de l'approvisionnement. Il s'agit de savoir si les dispositions sur l'approvisionnement dans le titre VI du traité Euratom sont caduques du fait que le Conseil ne les a pas confirmées ou modifiées comme le prévoit l'article 76. La France est citée par la Commission devant la Cour de justice qui déclare que les dispositions initiales du traité sont en vigueur et le restent. Le juriconsulte du service juridique de la Commission, Jean-Pierre Delahousse, a su persuader la Cour, et le régime d'approvisionnement a ainsi pu être préservé.

Troisième difficulté: le choix par la Commission de la filière des réacteurs à uranium naturel comme pivot de la recherche nucléaire européenne. Ce choix s'avère lourd de conséquences pour le CCR lorsque cette technologie initialement prônée par la France ne trouve pas de constructeur: l'industrie électrique européenne préfère la filière à uranium enrichi déjà éprouvée aux États-Unis.

Même la France choisit ultérieurement la filière à uranium enrichi dans le sillon du prototype franco-belge. La Commission fait progressivement face à cette difficile situation pour le CCR et réussit sa reconversion.

Du traité Euratom, Robert Marjolin disait en 1957: «Il n'y a rien d'inéluctable, il n'y a rien d'irrévocable dans le traité Euratom [...] le plus important des facteurs qui déterminent le succès ou l'échec sera l'attitude des gouvernements».

Il voyait juste: le traité Euratom comporte les éléments pour le développement du secteur, mais la volonté politique est la condition de sa mise en œuvre. Cette volonté politique est insuffisante comme en témoigne l'absence d'une politique globale d'énergie; elle est au cœur des difficultés rencontrées tant par la Commission CEE, par la Haute Autorité de la CECA que par la Commission CEEA. Cette situation n'a pas évolué après la fusion des exécutifs réalisée en 1967, et ce jusqu'à ce jour malgré l'urgence nouvellement apparue.

Cependant, en dépit de cette difficulté, la Commission CEEA, tout comme la Commission CEE, a poussé au maximum les possibilités que lui donnait le traité: elle a pris les dispositions réglementaires indispensables pour insérer et maintenir le nucléaire dans un marché unique communautaire.

Par la mise en place du Centre commun de recherche, la Commission a confirmé que le développement d'un secteur d'innovation et le progrès économique qui devait en résulter passent bien par un effort commun. Que l'effort du CCR ne fût pas suffisamment porté ni par l'industrie naissante ni par les milieux de la recherche dans les différents pays a contribué aux difficultés rencontrées dans ce secteur.

Ivo Dubois

(1) Entretien avec Heinrich von Moltke, 22 janvier 2004.

## Chapitre 25

# Recherche et technologie ou la «sextuple tutelle» des États sur «la Commission, éternelle mineure» <sup>(1)</sup>

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la nature de la politique scientifique se trouve profondément modifiée. Les vastes programmes de recherche militaires, mettant en œuvre des équipements lourds et de larges équipes de chercheurs, ont mené à des résultats spectaculaires, notamment la bombe nucléaire, et les gouvernements entendent poursuivre l'organisation de ce type de programme à des fins civiles.

La nouvelle «Big Science» dépasse toutefois manifestement les capacités des États européens, même des plus grands d'entre eux. Ce constat conduit dès le début des années 50 à la mise en place de coopérations européennes dans le domaine de la recherche et de la technologie: la Communauté européenne de l'énergie atomique (1956-1957), le Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN, 1952) en physique des particules, l'Agence européenne pour

l'énergie nucléaire de l'OCDE (AEEN, 1957), l'European Molecular Biology Organisation (EMBO, 1964) en biologie moléculaire, l'European Space Research Organisation (ESRO, 1962), l'European Launcher Development Organisation (ELDO, 1962) et la Conférence européenne de télécommunications spatiales (CETS, 1964) dans le domaine spatial, ainsi que plusieurs coopérations dans le secteur aéronautique, dont les plus connues sont *Concorde* (1962) et Airbus (1967).

Les coopérations européennes sont non seulement nombreuses, mais aussi très diverses. Du point de vue organisationnel, certaines sont de simples collaborations bilatérales (par exemple dans le domaine aéronautique), d'autres donnent naissance à des organisations intergouvernementales (comme le CERN, l'EMBO ou les agences spatiales) et seul l'Euratom prend la forme d'une institution communautaire. Certaines coopérations ont des objectifs purement scientifiques; d'autres visent plus ou moins directement des applications commerciales. L'effectif des membres est aussi très variable, allant de 21 États pour l'AEEN, à 13 pour le CERN, 6 pour l'Euratom et 2 pour le *Concorde*.

<sup>(1)</sup> AHUE, JG 77, Jules Guéron, mémorandum sur le programme de l'Euratom, 18 juin 1968. Pour une synthèse de l'histoire de la politique de recherche communautaire jusqu'au milieu des années 90, voir l'ouvrage de référence de Guzzetti, L., *A brief history of European Union research policy*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995.

## L'Euratom et le Centre commun de recherche

Afin de développer son activité de recherche, l'Euratom met en place le Centre commun de recherche dont la tâche principale est l'exécution des programmes dans ce domaine. Ce rouage essentiel est prévu par le traité Euratom de 1957. Sa structure est réformée en 1971.

Le CCR compte quatre établissements. Ispra en Italie et Petten aux Pays-Bas sont dits «à compétence générale». Les deux autres centres, le Bureau central de mesures nucléaires à Geel en Belgique et l'Institut européen des transuraniens à Karlsruhe en République fédérale d'Allemagne, ont une mission plus spécifique. Il s'agit soit d'anciens centres de recherche en service soit de laboratoires communautaires situés dans de telles installations nationales. Les États cèdent pour 99 ans à la Communauté la propriété des terrains avec infrastructures existantes et s'engagent à participer financièrement aux nouveaux investissements. La Communauté de son côté y construit de nouveaux centres ou développe ceux existant. Ce système permet une économie financière et une économie de temps.

Le plus grand centre, Ispra, est également le premier pour lequel un accord est signé, en juillet 1959. Ce centre est très actif: «On avait beaucoup de moyens, des moyens en personnel et des moyens en crédit pour nous équiper. La seule limite était notre imagination et notre capacité de

travail» (1). Mais, à l'échéance du deuxième plan quinquennal de recherche, le Conseil, faute d'accord, n'adopte pas un troisième plan. De 1968 à 1972, le CCR fonctionne sur la base de programmes annuels, ce qui provoque une détérioration des activités de recherche.

En 1969 «éclate la crise. On est dans des programmes non plus quinquennaux, mais des programmes de survie, de transition d'une année sur l'autre. On a une situation de crédits coupés. On est confronté à des menaces de licenciements de l'effectif en raison de l'inexistence de programme à longue échéance. On parle même de la suppression du Centre commun de recherche tout court» (2). Le projet Orgel, développement d'un réacteur à eau lourde, est arrêté. Commence alors à Ispra une période d'actions de grèves et d'occupations du Centre.

À la suite de la conférence de La Haye en 1969, le CCR est réorganisé et réformé en 1971 au niveau de sa direction, d'une part, et au niveau de ses activités, d'autre part. Il peut alors mener des «activités de recherche scientifique et technologique autres que nucléaires». En février 1973, enfin, le Conseil vote un nouveau programme pluriannuel.

J. C.

## Le lien entre recherche scientifique et croissance économique

Dès le début des années 60, les travaux de l'OCDE mettent en évidence le lien crucial entre recherche scientifique et croissance économique. Les rapports sur l'«écart technologique» pointent la faiblesse de la recherche européenne comme cause du décalage économique entre l'Europe et les États-Unis. Pour rattraper le retard européen, ils prônent non seulement l'établissement de politiques de recherche nationales, mais aussi davan-

tage de coopération entre les États européens. Il faut non seulement arrêter la duplication de programmes de recherche et regrouper les aides publiques, mais aussi créer un marché véritablement européen pour les produits de haute technologie, afin de stimuler la formation, à l'échelle européenne, d'industries de pointe de dimension suffisante pour rivaliser avec leurs concurrentes américaines. Ces arguments sont

(1) Entretien avec Philippe Bourdeau, 5 mars 2004.

(2) Entretien avec Gianluigi Valsesia, 4 décembre 2003.

largement propagés à travers la presse et diverses publications, dont *Le défi américain*, le best-seller de Jean-Jacques Servan-Schreiber <sup>(1)</sup>.

Un certain consensus se développe sur la nécessité d'unir les efforts européens en matière de recherche et de technologie. Mais les modalités concrètes donnent lieu à des vues très divergentes. Face au «chaos» de coopérations existantes, des voix s'élèvent en faveur d'une stratégie d'ensemble dans le cadre des Communautés européennes. René Foch, haut fonctionnaire de la Commission chargé des liaisons avec l'OCDE, constate: «Compte tenu du caractère global du problème posé, un organisme sectoriel, comme l'ELDO ou l'Euratom, ne pouvait guère constituer le cadre d'une politique d'ensemble [...]. La Commission des Communautés européennes, investie de responsabilités générales en matière économique, était mieux placée pour le faire» <sup>(2)</sup>. Cette option entraînerait toutefois une perte de souveraineté pour les États membres, d'autant plus délicate que, bien souvent, les hautes technologies ne représentent pas un enjeu uniquement économique, mais également militaire. Certains proposent d'ailleurs l'établissement d'une Agence européenne d'armement <sup>(3)</sup>. On s'interroge aussi sur l'opportunité d'inclure le Royaume-Uni dans la coopération: il n'y a pas encore d'accord sur son éventuelle adhésion à la CEE, mais son potentiel scientifique et technologique est à cette époque généralement considéré au moins équivalent à celui de l'ensemble des six pays de la CEE <sup>(4)</sup>. Et comment se positionner à l'égard des États-Unis, concurrents économiques, mais surtout alliés qui garantissent la défense de l'Europe? Ou par rap-

port aux filiales européennes des entreprises américaines, chevaux de Troie pour certains, levier du rattrapage technologique européen pour d'autres? Et quels devraient être les rôles respectifs des autorités publiques et des entreprises?

## Les premières réflexions de la Commission

### Les traités et la rivalité CEE/Euratom

Les traités établissant les Communautés européennes passent largement sous silence la question de la recherche, à l'exception importante du traité Euratom. Dans le domaine de l'énergie nucléaire, ce traité prévoit la création d'un Centre commun de recherche, chargé de recherches directes, le financement de programmes de recherche coopérative, la promotion de l'information et de la diffusion des connaissances techniques, de même que l'harmonisation des normes de sécurité, le contrôle des matières fissiles, la création d'«entreprises communes» et d'autres actions en matière de propriété industrielle et de brevets. Le traité CECA prévoit l'encouragement de la recherche dans les secteurs limités du charbon et de l'acier (article 55). Le traité CEE ne fournit de son côté qu'un fondement explicite pour une politique de recherche dans le domaine agricole (article 41). La Commission CEE estime cependant que la Communauté est appelée à s'intéresser à la recherche et au développement dans tous les secteurs, puisque l'article 2 du traité lui donne la mission de promouvoir le développement harmonieux des activités économiques et une expansion continue et équilibrée. Les pouvoirs d'action de la Commission en vertu de cet article sont toutefois extrêmement limités: la Commission peut uniquement instituer des procédures permettant la coordination des politiques des États membres, qui gardent toute leur compétence sur le fond.

Sur la base de cet article 2, la Commission propose en juillet 1963 la création d'un Comité de politique économique à moyen terme (dont il est question dans le chapitre consacré à la politique

(1) Voir le chapitre sur la politique industrielle, p. 474-475.

(2) Foch, R., *L'Europe et la technologie: un point de vue politique*, coll. «Les cahiers atlantiques», n° 2, Institut atlantique, Paris, 1970, p. 46.

(3) Entre autres, Foch, R., op. cit., et Cammann, J., *Defence, technology and the Western Alliance*, The Institute for Strategic Studies, Londres, 1967.

(4) Voir par exemple l'appréciation de Firmin Oulès: «Dans le domaine nucléaire, la Grande-Bretagne peut apporter un potentiel aussi important que celui constitué par l'ensemble des six pays de la CEE. Dans les autres domaines de la recherche scientifique, la Grande-Bretagne dispose de 59 % des effectifs des chercheurs du marché commun.» Oulès, F., *Planification et technologie dans l'Europe unie*, Centre de recherches européennes, Lausanne, 1968, p. 213.

## Orgel

«Le choix d'Orgel date de 1958-1959 environ. À cette époque, il n'existait pas de "guerre de filières". Le monde nucléaire était coupé en deux: ceux qui produisaient de l'uranium enrichi (USA, URSS) et ceux qui n'en produisaient pas. Ces derniers devaient utiliser l'uranium naturel qui, comme chacun sait, ne diverge qu'avec deux modérateurs: le graphite et l'eau lourde. Le graphite conduisait à des réacteurs énormes et peu économiques pour produire de l'énergie. En fait, ils étaient destinés à produire du plutonium. Les réacteurs à eau lourde étaient meilleurs, et les Canadiens, avec la filière CANDU [CANada Deuterium Uranium], ont obtenu quelque succès. Mais, dans les deux cas, il fallait recourir au chargement en marche, très favorable à la production de plutonium de qualité militaire, mais techniquement compliqué et source de difficultés d'exploitation parfois graves.

Néanmoins, les pays qui ne disposaient pas d'uranium enrichi n'avaient pas le choix. Les Américains, à l'époque, jouaient sans réserve de leur position de monopole et aller vers une filière à uranium enrichi conduisait à une dépendance inacceptable. C'est pourquoi les Anglais et les Français commencèrent par le "magnox" en Angleterre et le "graphite gaz" en France. Pour faire mieux, les Anglais se résolurent à enrichir légèrement leur combustible, ce qui conduisit à l'AGR (1). Les Français choisirent la voie de l'eau lourde, refroidie au gaz carbonique. Ce fut le projet EL 4. C'est dans ce contexte que naquit Orgel. L'idée était de "donner une colonne vertébrale" au CCR dont l'établissement principal était à Ispra et qui disposait déjà d'un réacteur de recherche à eau lourde construit par le CNEN [Centre national d'équipement nucléaire]. Il n'y avait à l'époque (1960) aucune notion de guerre des filières. Le CEA [Commissariat à l'énergie atomique] proposa, de bonne foi, à Euratom d'étudier une variante de réacteur à eau lourde, celle refroidie par un liquide organique.

C'est dans la décennie 1960/1970 que les choses se sont nouées et ont évolué vers le triomphe des réac-

teurs à uranium enrichi développés par les Américains — PWR (2) et BWR (3).

Forts de leur succès dans les réacteurs marins militaires, les Américains choisirent d'en dériver des réacteurs civils de production d'électricité. Shippingport pour le PWR, appuyé sur Westinghouse, Dresden pour le BWR, appuyé sur General Electric. Ils agirent avec détermination et rapidité et ils purent assez rapidement (dans les cinq ans) proposer des réacteurs électrogènes dans la bande des 200 MWe. Ce sont Chooz 1, SELNI, Garigliano, etc.

Euratom, à travers le programme US-Euratom et les entreprises communes, était partie prenante à ces développements. Jules Guéron y tenait d'ailleurs beaucoup.

Pendant ce temps, les réacteurs à eau lourde, malgré des efforts réels, ne parvenaient pas à déboucher vraiment, ceci étant vrai aussi bien pour le projet français (EL 4) que pour Orgel. Et les Allemands optaient clairement pour les réacteurs enrichis de type américain.

C'est à partir de 1965-1966 qu'EDF commença à avoir des doutes sur la possibilité de faire des réacteurs compétitifs avec les filières à uranium naturel. Mais la position était bloquée par le CEA et surtout par le général de Gaulle. EDF mit donc quatre à cinq ans pour faire accepter son point de vue, et c'est ce qu'on a appelé la "guerre des filières". Elle a été très chaude et a conduit, en 1969, à l'abandon de la filière dite "française", c'est-à-dire à uranium naturel, avec l'assentiment du général qui était beaucoup moins buté que ne le dit la légende! La suite est connue.

Mais malheureusement, Euratom se trouvait entraîné dans le courant, sans pouvoir réagir compte tenu de la lourdeur et la lenteur des procédures communautaires. Dès 1967-1968, il apparaît qu'Orgel ne serait jamais construit par un électricien, ce qui enlevait son intérêt au projet. Il ralentit donc et finit par s'arrêter en 1969, alors qu'Euratom rencontrait des difficultés de toutes sortes. Le bilan d'Orgel n'était toutefois pas aussi négatif que

(1) AGR: réacteur avancé au gaz (en anglais: advanced gas-cooled reactor).

(2) PWR: réacteur à eau pressurisée (en anglais: pressurized-water reactor).

(3) BWR: réacteur à eau bouillante (en anglais: boiling-water reactor).



*L'ont dit certains, car beaucoup de travaux intéressants et de qualité furent exécutés, à Ispra et ailleurs, dans le cadre de son développement.*

*En conclusion, je pense que le CEA et la France agirent de bonne foi lorsqu'ils proposèrent Orgel à Euratom et ils soutinrent le projet jusqu'en 1967/1968. Mais comme je l'ai dit plus haut, une guerre se déroulait et elle eut*

*une forte incidence sur Euratom. J'ajouterais, pour finir, que cette guerre de filières fut aussi très douloureuse en France et au CEA, au point qu'encore aujourd'hui certains ne s'en remettent pas.»*

Lettre de Jean-Claude Leny à Ivo Dubois,  
26 février 2006.

industrielle). Ce comité de représentants des États membres doit définir un programme de politique économique quinquennal visant à coordonner les décisions économiques des gouvernements et des institutions communautaires, y compris dans le domaine de la recherche scientifique et technique. En novembre 1963, la Commission Euratom suggère à la Haute Autorité de la CECA et à la Commission CEE de créer un groupe interexécutif «Recherche», mais l'idée est rejetée par cette dernière <sup>(1)</sup>. Les Commissions Euratom et CEE se disputent en effet le rôle principal dans le développement d'une politique de recherche commune. La Commission Euratom plaide pour une interprétation extensive du traité Euratom — au-delà du secteur nucléaire —, puisque cette approche permettrait une politique relativement «communautaire». La Commission CEE insiste de son côté sur la nécessité d'ancrer la politique de la recherche et du développement dans la politique économique, même si le traité CEE n'accorde aux institutions communautaires que le droit de coordonner les travaux intergouvernementaux.

Dans une note au Conseil de mars 1965, le gouvernement français plaide pour l'élaboration d'une politique de recherche commune dans le cadre de la CEE <sup>(2)</sup>. Plus tard dans le courant du mois, le Comité de politique économique à moyen terme, établi par une décision du Conseil d'avril 1964 <sup>(3)</sup>, constitue en son sein un groupe

«Politique et recherche scientifique et technique» dit groupe PREST. La Commission Euratom aurait souhaité qu'on lui confie le secrétariat du nouveau groupe de travail, mais cette responsabilité sera partagée par la CEE, l'Euratom et la CECA, sous la direction d'un fonctionnaire de la DG II («Affaires économiques et financières») de la CEE. En mai 1965, la Haute Autorité de la CECA relance avec succès l'idée d'un groupe interexécutif «Recherche». Le groupe est finalement établi en octobre 1965. Son rôle est surtout de définir une position commune des exécutifs au groupe PREST, tirant profit des expériences des trois Communautés. Par ailleurs, il prépare aussi leur représentation commune dans des organisations internationales comme l'OCDE.

La création du groupe PREST ne met pas fin à la rivalité entre les Commissions Euratom et CEE, comme le montrent les débats sur la recherche au Parlement européen en octobre 1966. De Groote, membre de la Commission Euratom, y répète encore que l'«Euratom ne croit pas qu'il soit bon d'établir une liaison organique entre l'économique, d'une part, et la recherche scientifique, d'autre part», alors que son collègue Marjolin souligne précisément le lien qui unit la recherche et le développement économique <sup>(4)</sup>. Cette lutte d'influence complique et ralentit les initiatives communautaires dans le domaine de la recherche jusqu'à la fusion des exécutifs en mai 1967.

<sup>(1)</sup> BAC 118/86 1388, Enrico Medi à la Commission CEEA, 30 octobre 1963; ibidem, Enrico Medi à la Commission CEEA, 6 avril 1964.

<sup>(2)</sup> BAC 118/86 1388, représentation permanente française auprès des CE au Conseil CE, R/251/65, 9 mars 1965.

<sup>(3)</sup> Décision 64/247/CEE du Conseil du 15 avril 1964 créant un Comité de politique économique à moyen terme, JO 64 du 22.4.1964, p. 1031-1033.

<sup>(4)</sup> Débats au Parlement européen du 18 octobre 1966, extrait reproduit dans Caty, G., *L'Europe technologique*, coll. U2, dossiers, 89, Colin, Paris, 1969, p. 22-28.

### La composition et le mandat du groupe PREST

Le groupe PREST est composé de deux représentants par État membre (sauf pour le Luxembourg, qui n'a qu'un seul représentant), fonctionnaires ou experts, plus deux membres pour chacun des exécutifs des Communautés. Son premier président est André Maréchal, «un homme très pro-européen» <sup>(1)</sup>, directeur de la direction générale à la recherche scientifique et technologique française. Son mandat est «d'étudier les problèmes que poserait l'élaboration d'une politique coordonnée ou commune de la recherche scientifique et technique, et de proposer les mesures permettant d'amorcer une telle politique, en tenant compte des possibilités de coopération avec d'autres pays; cette étude devrait être reliée, aussi étroitement que possible, à la politique économique générale des États membres et de la CEE» <sup>(2)</sup>.

### Les propositions d'Amintore Fanfani et de Harold Wilson

En 1966, la question d'une politique de recherche européenne reste d'actualité à la suite des propositions du ministre italien des affaires étrangères Amintore Fanfani et du Premier ministre britannique Harold Wilson. En juin 1966, Fanfani demande devant le Conseil de l'OTAN que les États-Unis aident les pays de l'Europe occidentale à rattraper leur retard dans le domaine de la recherche et du développement. Un véritable «plan Marshall technologique» devrait rassembler et renforcer le bloc occidental dans le contexte de la guerre froide. Quand il présente ses idées devant le Conseil des Communautés européennes au mois de décembre, Fanfani souligne aussi la nécessité de coopération entre États européens. Le projet Fanfani n'aura pas de suites à l'OTAN faute d'intérêt de la part des États-Unis.

Wilson lance son idée d'une «Communauté technologique européenne» dans une allocution au Guildhall le 14 novembre 1966. Le Premier ministre britannique avance la force scientifique et technologique de son pays pour soutenir sa candidature à la Communauté, espérant que de Gaulle sera sensible à cet apport. Sans être purement rhétoriques, les appels de Wilson restent extrêmement vagues. Les Britanniques craignent en effet que des projets plus concrets ne prêtent le flanc à des critiques de la part du général de Gaulle, d'autant plus qu'ils souhaiteraient un nouveau type de politique de recherche, axée beaucoup plus sur la coopération ou la fusion d'entreprises privées pour la réalisation de projets à portée directement commerciale. Au moment même de ses déclarations en faveur d'une Communauté technologique européenne, Wilson se distancie d'ailleurs de «grands projets» européens comme ELDO et Airbus, considérés comme trop coûteux et peu efficaces. Et l'administration britannique reste aussi partagée sur la révision fondamentale des relations privilégiées avec les États-Unis, que supposerait un renforcement de la coopération européenne. Le gouvernement français reste aussi très réservé à l'égard des ballons d'essai de Wilson. De Gaulle redoute que les Britanniques ne préfèrent en dernier ressort collaborer avec les États-Unis. Et il craint que la prépondérance technologique du Royaume-Uni ne permette à ce pays de dominer une éventuelle Communauté technologique européenne. Une telle Communauté «ferait certes échapper les Européens à la domination des Américains, mais elle conduirait à la domination des Britanniques» <sup>(3)</sup>.

La Commission CEE est opposée à la voie de coopération atlantique proposée par Fanfani. Le mémorandum du groupe interexécutif «Recherche» de mars 1967 affirme cette position: «Pour que la coopération entre les États-Unis et l'Europe puisse s'instituer valablement, il est nécessaire que les États-Unis trouvent en face d'eux un interlocuteur

<sup>(1)</sup> Entretien avec Philippe Bourdeau, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> BAC 118/86 1390, note du Conseil, R/180/67, 21 février 1967.

<sup>(3)</sup> Young, J. W., «Technological cooperation in Wilson's strategy for EEC entry», dans Daddow, O. J. (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, coll. «British foreign and colonial policy», Frank Cass, Londres-Portland, 2003, p. 95-114. La citation est issue d'Oulès, F., *op. cit.*, p. 219.

### De Gaulle et le contrôle de sécurité

«Cette controverse autour du terme “contrôle” me rappela un autre événement qui avait eu lieu peu avant. Il s’agit de la crise entre la France et l’Euratom au sujet du contrôle de sécurité qui faisait partie du noyau politique du traité. À l’époque, le programme militaire français était déjà en pleine marche. Il y avait des réacteurs à Marcoule qui produisaient du courant électrique, mais aussi du plutonium. Or, le traité d’Euratom prévoit que toute matière fissile spéciale est propriété de la Communauté et est soumise au contrôle de sécurité de la Commission aussi longtemps qu’elle n’est pas insérée dans un engin militaire. Or, de Gaulle ne voulait pas du contrôle de la Commission, ni à Marcoule, ni dans d’autres installations considérées comme militaires par les autorités françaises — et c’était la crise. Dans cette situation, il s’agissait de savoir si la Commission Euratom allait porter plainte contre la France devant la Cour de justice.

À l’époque, j’étais chargé de sonder l’opinion des cabinets allemands à la Commission CEE. J’ai donc vu M. Narjes, chef de cabinet de M. Hallstein, et ultérieurement membre de la Commission, ainsi qu’Ernst Albrecht, chef de cabinet de M. von der Groeben — un économiste brillant qui, plus tard, était appelé à devenir ministre président de la Basse-Saxe. Le résultat de ces entretiens n’était pas univoque et était quelque peu paradoxal. En effet, c’était l’économiste qui me disait: “Il faut absolument que vous saisissiez la Cour. C’est une question de principe. On ne peut pas tolérer qu’un pays membre soit en rupture avec le traité.” Par contre, le juriste et diplomate M. Narjes était d’un avis différent: “Ne le faites surtout pas. Il est clair que de

Gaulle ne va pas respecter le verdict de la Cour. Cela portera atteinte au prestige de la Cour qui est une institution commune aux trois traités. Toute la construction européenne est fondée sur le droit, et si la Cour n’est plus respectée, tout le mécanisme est mis entre parenthèses.” Voilà le résultat que je devais rapporter à mes supérieurs.

Pour résoudre le conflit, le président de la Commission Euratom, Étienne Hirsch, un homme extraordinaire, décida d’aller voir le général de Gaulle. Après son retour de Paris, l’on me rapporta le dialogue suivant entre les deux: “Mon Général, le traité porte la signature de la France; il me semble évident que la France a l’obligation de le respecter à la lettre.” Et le général de Gaulle de répondre: “Mon cher Président, les traités sont comme les jeunes filles et les fleurs, ils se fanent.” C’était l’impasse. On savait qu’il n’y avait pas moyen de convaincre le général, et la Commission Euratom décida de ne pas porter l’affaire devant la Cour de justice. Par la suite, on trouva des formules de compromis pour camoufler le conflit sans pourtant risquer un détournement de matières fissiles par rapport à l’utilisation déclarée. Un des moyens de camouflage a d’ailleurs été de diminuer la visibilité de l’Euratom au moment de la fusion des exécutifs. En tant que tel, l’Euratom n’apparaissait plus dans l’organigramme de la nouvelle Commission unique. On pouvait en trouver des morceaux un peu partout dans les services, mais d’une façon éparse et certainement pas au niveau d’une direction générale. Était-ce parce qu’on n’était pas très fier de cette facette de l’intégration européenne?»

Entretien avec Heinrich von Moltke, 22 janvier 2004.

valable, susceptible d’établir des relations fondées sur une véritable réciprocité et capable de supporter, dans des entreprises communes éventuelles, une part comparable à celle des États-Unis. La Commission CEE souhaite avant tout un renforcement de la coopération technologique entre pays européens. Selon la Commission, la Communauté des Six représente le cadre idéal pour cette coopération, à cause de sa cohésion économique et de ses institutions. En plus, les compensations

nécessaires pour résoudre le problème du «juste retour» seraient plus faciles dans le cadre des nombreuses activités de la CEE. La Commission plaide toutefois pour une association aussi étroite que possible des pays tiers européens, et notamment du Royaume-Uni <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> BAC 118/86 1391, mémorandum sur le problème que pose le progrès scientifique et technique dans la Communauté européenne, communication de la Haute Autorité de la CECA et des Commissions CEE et Euratom au Conseil, EUR/C1711/2/67, 20 mars 1967.

## Crise de l'Euratom ou crise de la politique de recherche

### Le premier Conseil «Recherche» et les travaux du groupe PREST

Dans la foulée des larges débats suscités par les propositions de Fanfani et de Wilson, le Conseil décide à la fin de 1966 d'organiser une session spéciale sur les questions de la recherche. Les préparations de ce premier Conseil «Recherche» sont compliquées par la crise de l'Euratom, qui éclate pleinement au début de 1967, et de surcroît retardées par la fusion des exécutifs en mai. La situation est paradoxale. Concentrant son attention et son énergie sur l'orientation et la réalisation d'une politique destinée à façonner le marché commun, la Commission CEE ne prête pas une attention particulière à la recherche fondamentale. Héritant du CCR, elle dispose désormais d'un important instrument de recherche. Mais cette institution vacillante paraît bien encombrante aux yeux de certains, d'où la volonté d'en réduire l'ampleur faute de pouvoir la supprimer. Les fonctionnaires du CCR qui intégreront la nouvelle Commission unique sont porteurs d'une culture spécifique et d'une pénible impression. Comme l'exprime Serge Orłowski qui élargit le propos à l'Euratom dans son ensemble: «Lors de la fusion des exécutifs, l'Euratom, c'était le vilain jojo, le gamin de la famille dont on ne savait pas quoi faire [...]. La Commission CEE a lancé une OPA sur l'Euratom, l'a absorbée et puis, du jour au lendemain, ça n'existait plus. On s'est distribué les meubles, on s'est distribué les bijoux de famille» (1).

Cela étant, au Coreper, seuls les gouvernements italien et belge se montrent vraiment favorables à l'établissement immédiat d'une politique de recherche communautaire. La République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg préféreraient régler le problème de l'Euratom avant de s'engager dans d'autres domaines de recherche.

Ils souhaitent en premier lieu la création d'un grand marché et d'un climat fiscal et juridique propice à la fusion des entreprises, en laissant à l'initiative privée le soin de rattraper les retards technologiques. La délégation française se montre également défavorable à une discussion générale sur les problèmes de recherche, soulignant que toute question de recherche scientifique reste du ressort des États membres, à moins que le contraire ne soit expressément stipulé par les traités (2).

En juillet 1967, le groupe PREST remet son premier rapport — dit «rapport Maréchal» (3) — au Comité de politique économique à moyen terme. Soulignant avant tout l'importance économique de la recherche, il s'inspire largement du mémorandum du groupe interexécutif «Recherche» de mars 1967. Se référant au modèle américain, les gouvernements européens doivent stimuler la constitution d'entreprises de dimension internationale et augmenter leur contribution financière à la recherche. Ces aides devraient être coordonnées à l'échelle européenne pour éviter une dispersion des efforts et, surtout, prendre la forme de contrats de recherche et d'achats publics communs. En outre, la recherche industrielle devrait bénéficier d'un brevet européen. La Commission et les États membres ont publié un avant-projet de convention relatif à un droit européen des brevets en octobre 1962. Mais les négociations sont dans l'impasse, une pierre d'achoppement importante étant l'éventuelle participation d'États non membres de la CEE (4). Le rapport Maréchal recommande encore une

(2) BAC 118/86 1390, note sur la discussion au Coreper sur la recherche scientifique et technique du 23 février 1967, R/272/1/67, 1<sup>er</sup> mars 1967, et errata des 10 et 22 mars 1967; BAC 118/86 1391, note sur les discussions au Coreper du 9 juin 1967 relatives à la recherche scientifique et technique, R/918/67, 27 juin 1967.

(3) CEAB 2 3743, rapport du groupe PREST, juillet 1967.

(4) BAC 118/86 1392, SEC(68) 7, 4 janvier 1968. Le premier pas significatif vers une coopération européenne dans le domaine des brevets sera la convention de Munich d'octobre 1973, un traité international hors du cadre des Communautés européennes. Sur l'histoire du brevet européen, Kranakis, E., *Industrialization and the dynamics of European Integration: the quest for a European patent, 1949-2003*, communication présentée à la première conférence plénière de l'ESF network «Tensions of Europe — Technology and the making of 20th Century Europe» (Budapest, 18-21 mars 2004).

(1) Entretien avec Serge Orłowski, 29 novembre 2004.

confrontation régulière des programmes de recherche nationaux afin de déterminer les domaines dans lesquels des actions communes seraient plus efficaces. Il signale d'ores et déjà six domaines pour lesquels il faudrait rapidement examiner les possibilités de coopération: informatique et télécommunications, transports, océanographie, métallurgie, nuisances (c'est-à-dire pollution de l'air et des eaux, nuisances acoustiques et contrôle des denrées alimentaires) et météorologie.

Le premier Conseil des ministres de la recherche se tient finalement à Luxembourg le 31 octobre 1967. La compétence communautaire dans ce domaine reste pourtant explicitement limitée: la résolution finale est adoptée conjointement par le Conseil, la Commission et les représentants des États membres. La résolution charge le Comité de politique économique à moyen terme de poursuivre la confrontation des politiques nationales et d'étudier les possibilités de coopération dans les domaines indiqués par le rapport Maréchal.

En octobre 1967, la nouvelle direction générale de la recherche et de la technologie (DG XII) de la Commission unique n'est pas encore en place. C'est pourquoi la Commission confie sa participation au groupe PREST à un «groupe d'orientation», formé des commissaires Hellwig, Barre et Colonna di Paliano, assistés des directeurs généraux compétents. Une petite task-force de fonctionnaires prépare les travaux du groupe <sup>(1)</sup>.

À la fin de novembre 1967, le groupe PREST crée des groupes spécialisés pour examiner les secteurs prioritaires désignés par la résolution du Conseil, mais leurs travaux sont rapidement arrêtés. Après la réunion du Conseil des 18 et 19 décembre, où de Gaulle oppose son second veto à l'adhésion britannique, les gouvernements néerlandais et italien, suivis par le gouvernement belge, interrompent leur participation au groupe PREST. Les trois pays souhaitent une collaboration avec le Royaume-Uni dans tous les domaines qui,

## IL CENTRO RICERCHE DI ISPRA RISCHIA DI ESSERE SMANTELLATO



**« L'Euratom di Ispra? Lei gira qui a destra, poi va diritto fino all'aeroporto e prende il primo volo per gli Stati Uniti; non può sbagliare ».**

Une réaction en apparence amusée à la menace de démantèlement du Centre commun de recherche d'Ispra: «L'Euratom d'Ispra? Vous tournez ici à droite, puis vous continuez tout droit jusqu'à l'aéroport et vous prenez le premier avion pour les États-Unis; vous ne pouvez pas vous tromper».

<sup>(1)</sup> PV 15, Commission CE, 19-23 novembre 1967.

## Échec de l'Euratom

«J'ai le souvenir d'un immense gâchis. [...] On a développé Ispra, Petten, Mol, Karlsruhe en constituant le Centre commun de recherche que les Européens ne se sont jamais vraiment appropriés. Les grandes machines de recherches, les grands laboratoires sont restés "nationaux" et, à quelques rares exceptions près, les laboratoires et les machines d'Euratom n'ont apporté qu'un complément. La qualité des équipes communautaires de scientifiques et de chercheurs n'est pas en cause. À cela s'ajoute que le projet mobilisateur était ce réacteur original, tête de filière industrielle qu'était Orgel qui n'a pas eu le succès escompté et n'a jamais dépassé le stade de tête expérimentale de filières... La relance tentée lors de la fusion des exécutifs a fait long feu. On a essayé de brancher sur Ispra des expériences qu'on peut faire un peu partout en Europe, même dans les petits réacteurs de recherche, et surtout dans les "boucles" des grands réacteurs. Les activités ont été poursuivies dans des domaines tels que la

résistance des matériaux ou autres. C'était d'ailleurs utile et bien fait, mais cela ne justifiait en aucune manière l'existence de l'établissement d'Ispra comme principal établissement du CCR. C'était pour nous, à Euratom, une source d'amertume et de tristesse, mais dans les États membres comme à Bruxelles, personne n'était vraiment dupe quant à l'avenir du Centre. [...] Il faut aussi rappeler que l'essentiel de la recherche communautaire dans ce domaine était en fait lié à la production d'électricité électronucléaire et que l'on était loin — on l'est toujours — de brevets européens débouchant sur une propriété industrielle européenne équitablement répartie entre les six partenaires, dans ses conséquences économiques, commerciales, sociales, l'un des partenaires ayant en outre des ambitions politiques et militaires que ne partageaient pas les quatre autres et que ne pouvait pas, en tout cas, partager le cinquième.»

Entretien avec Manuel Santarelli, 4 mars 2004.

comme la technologie, ne sont pas couverts par les traités communautaires. Après plusieurs tentatives de déblocage de la part de la Commission et des gouvernements belge et allemand, le Conseil décide enfin, en décembre 1968, de reprendre les travaux du groupe PREST. La France admet que les pays candidats puissent être mentionnés comme participants potentiels à la future coopération, mais ils ne pourront pas prendre part aux réunions du groupe PREST.

Le rapport du groupe PREST au Conseil de mars 1969, nommé «rapport Aigrain» d'après le nouveau président du groupe, constitue un programme «encore assez maigre. Mais c'était un début»<sup>(1)</sup>, relève Heinrich von Moltke. Il contient 47 propositions de recherche dans les secteurs indiqués par la résolution de 1967. Après leur examen au Coreper, qui dure jusqu'en octobre, le Conseil approuve enfin une trentaine de propositions, notamment dans les domaines de l'informatique, de l'environnement, de la météorologie et de la métallurgie. La

Communauté invite des États tiers à participer à la finalisation des projets et à l'élaboration du cadre juridique pour leur exécution. À la conférence interministérielle de Bruxelles des 22 et 23 novembre participent finalement les six pays de la CEE plus le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Suisse, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal, la Finlande, la Grèce, la Yougoslavie et la Turquie. Les dix-neuf pays y adoptent une résolution sur la «coopération européenne dans le domaine des sciences et des techniques» (COST) et signent des accords de coopération pour sept projets (avec un budget total d'environ 21 millions d'unités de compte). La COST n'est pas une organisation internationale, mais plutôt un cadre pragmatique de procédures pour la conclusion et l'exécution d'accords intergouvernementaux. Elle ne dispose d'ailleurs pas de fonds communs. Le secrétariat du Comité des hauts fonctionnaires COST est assuré par le secrétariat général du Conseil CEE, et les secrétariats techniques des actions COST sont pris en charge par la Commission, ce qui rend les rapports entre la COST et les institutions communautaires assez ambigus. La France refuse à l'origine toute

(1) Entretien avec Heinrich von Moltke, 22 janvier 2004.

## Les projets COST

«En 1971, on a signé le premier grand accord COST. Spinelli [...] a officialisé cette coopération dans un certain nombre de projets et dans l'environnement. Dans COST Environnement, il y avait six, sept projets. Nous avons réussi à donner le secrétariat scientifique pour au moins deux de ces projets à Ispra. C'était la COST61 sur la physico-chimie de l'atmosphère et la COST64 sur les micropolluants organiques dans l'eau [...]. Ces projets ont eu une vie très longue parce que, même après l'admission des Britanniques, le système COST était utilisé pour faire de la coopération scientifique hors programme pluriannuel de recherche.»

Entretien avec Philippe Bourdeau, 5 mars 2004.

participation de la Commission à la COST, mais après de longues discussions, la résolution générale inclut finalement «les Communautés européennes représentées par le Conseil et la Commission». Cette dernière signe aussi trois accords de projet, ce qui permet à la Communauté de collaborer à l'établissement d'un réseau informatique européen (action COST11) ainsi qu'à des recherches dans le domaine des matériaux et de l'environnement (actions COST50 et COST61a) <sup>(1)</sup>.

Plus de cinq ans après la création du groupe PREST, l'initiative communautaire aboutit à sept accords intergouvernementaux «à la carte», auxquels des pays tiers participent. L'approche globale des programmes de recherche nationaux est complètement abandonnée. Les fonctionnaires de la Commission qui ont assuré le secrétariat du groupe PREST tirent un bilan très négatif de ses activités. Elles auraient certes permis de montrer aux gouvernements, ainsi qu'aux scientifiques et aux industriels, la possibilité de définir progressivement une politique de recherche commune. Mais les résultats directs paraissent disproportionnés par rapport aux efforts

## Communautaire ou intergouvernemental?

«Au départ, nous nous sommes demandé, ce qui est presque toujours le cas lorsqu'une mesure est lancée par un ou plusieurs gouvernements, si on ne tentait pas de remplacer des équipes communautaires et la méthode communautaire par des équipes intergouvernementales, avec évidemment d'autres méthodes de travail et en particulier tout ce qui touchait au mode de votation.

Pour ce qui concerne le groupe PREST, nous avons eu une chance énorme: que ce soit M. Aigrain qui s'en soit occupé. Pierre Aigrain étant un homme naturellement "européen" d'esprit. De même que, plus tard pour l'environnement, les compétences ont été partagées entre la Communauté et les États suivant ce qui a été appelé plus tard par Jacques Delors le principe de "subsidiarité".»

Entretien avec Michel Carpentier, 5 janvier 2004.

consentis: 12 000 jours de travail d'experts et 2 millions d'unités de compte de dépenses. À cause de la lenteur de décision des institutions communautaires — sur les quatre années écoulées depuis la résolution de 1967, dix-huit mois seulement ont été consacrés aux travaux scientifiques —, de nombreux projets sont déjà frappés d'obsolescence. Par ailleurs, les interruptions, les hésitations, les changements et les élargissements du cadre institutionnel ont rendu les experts consultés sceptiques. Enfin, la Commission ne pouvait plus lancer de nouvelles initiatives dans les secteurs traités par le groupe PREST. Selon le nouveau commissaire Spinelli, «une montagne a accouché d'une souris» <sup>(2)</sup>.

De nombreux facteurs ont entravé l'établissement d'une politique de recherche commune: le problème de l'adhésion britannique, les grandes difficultés de l'Euratom, la crise de 1968-1969 dans

<sup>(1)</sup> Sur la COST: Roland, J.-L., *Bilan de la coopération COST depuis ses origines*, Commission CE, Luxembourg, 1988 (EUR 11640).

<sup>(2)</sup> BAC 54/79 49, projet de rapport du groupe PREST au Comité de politique économique à moyen terme, II/382/71, 1<sup>er</sup> septembre 1971; Spinelli, A., *Diario europeo, II, 1970-1976*, édité par E. Paoletti, Il Mulino, Bologne, 1991-1992, p. 229.

### Le spatial et le nucléaire, des questions réservées

«À l'époque, le spatial et le nucléaire se trouvaient considérés par les dirigeants des États membres avec le même état d'esprit. Il s'agissait de questions réservées à des accords intergouvernementaux. Il ne s'agissait pas de faire de ces questions un sujet communautaire au sens propre du terme. À ce niveau, on pouvait réfléchir à voir dans quelle mesure on pourrait au minimum s'échanger des informations, connaître à l'avance ce qui allait être fait, quelles seraient les relations avec d'autres États, les États-Unis en particulier et même l'Union soviétique, mais cela n'allait pas beaucoup plus loin.»

Entretien avec Michel Carpentier, 5 janvier 2004.

les agences spatiales (notamment sur l'opportunité de développer une capacité de lancement de satellites indépendante des États-Unis et sur la coordination des différents organismes) ainsi que le ralentissement des travaux à la suite de la fusion des exécutifs. Plus fondamentalement, la Commission manque d'un fondement juridique solide pour établir une politique de recherche communautaire. Elle organise aussi plusieurs colloques sur les aspects juridiques de la coopération technologique européenne. L'un de ces colloques (Nice, 1971) se consacre même à un projet de protocole additionnel au traité de Rome sur la politique technologique <sup>(1)</sup>. Les propositions ultérieures de la Commission se baseront néanmoins, jusqu'à l'Acte unique européen de 1986, sur l'article 235 du traité CEE, «cette auberge espagnole» comme le dit Gianluigi Valsesia <sup>(2)</sup>, qui autorise le Conseil à décider unanimement toute mesure qui, sans être prévue par le traité, serait

nécessaire pour atteindre l'un des objectifs de la Communauté. Les progrès vers une politique de recherche commune seront ainsi à la mesure de la volonté commune des États membres.

### D'une relance modeste à de plus grandes ambitions

Le communiqué final du sommet de La Haye de décembre 1969 souligne tant l'importance de la recherche et du développement que le rôle fondamental de la Communauté dans ce domaine. Plus particulièrement, les chefs d'État ou de gouvernement y expriment «leur volonté de poursuivre plus intensément l'activité de la Communauté en vue de coordonner et d'encourager la recherche et le développement industriel dans les principaux secteurs de pointe, notamment par des programmes communautaires, et de fournir les moyens financiers à cet effet» <sup>(3)</sup>. Cette déclaration semble annoncer l'abandon des solutions nationales et transatlantiques du passé en faveur d'une collaboration européenne <sup>(4)</sup>. Elle ne manque toutefois pas de sel au moment même où le centre d'Ispra connaît grève sur grève avant d'être occupé par des fonctionnaires menacés dans leur emploi du fait de l'absence d'un programme de recherche qui ne soit pas «de survie, de transition d'une année sur l'autre» <sup>(5)</sup>.

Tandis qu'Ispra continue de ressembler à une «île flottante» <sup>(6)</sup>, les réactions à la communication sur la politique industrielle de la Communauté, remise au Conseil en mars 1970 <sup>(7)</sup>, révèlent les réticences très fortes des États membres à concrétiser leur engagement de La Haye. Cette communication, nommée «mémoire Colonna» d'après le

<sup>(1)</sup> Commission CE, *Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen. Actes des colloques d'Aix-en-Provence (1<sup>er</sup> et 2 décembre 1967) et Nice (6 et 7 décembre 1968)*, Bruxelles, 1970; idem, *La politique technologique de la Communauté européenne. Aspects juridiques et institutionnels. Colloque organisé dans le cadre de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement et de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nice (Nice, 10 et 11 décembre 1971)*, numéro spécial de *Revue du Marché Commun*, n° 153, avril 1972.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Gianluigi Valsesia, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> CECA, CEE, CEEA, Commission, *Troisième rapport général sur l'activité des Communautés en 1969, 1970*, point 208.

<sup>(4)</sup> Voir Zimmerman, H., «Western Europe and the American challenge: conflict and cooperation in technology and monetary policy, 1965-1973», *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 6, 2000, p. 109-110.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Gianluigi Valsesia, 4 décembre 2003. Voir aussi <http://www.anniruggenti.net>.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Serge Orłowski, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> *La politique industrielle de la Communauté. Mémoire de la Commission au Conseil*, COM(70) 100 final, 18 mars 1970.



### Le Centre commun de recherche, une île flottante

«J'étais toujours au Centre commun de recherche en 1969 [...]. Nous étions une île flottante. Je dépendais toujours de Bruxelles. J'étais devenu le patron, si vous voulez, d'un radeau qui dépendait toujours de Bruxelles, mais qui n'avait plus aucun cap, aucun moteur. On attendait un retour à Bruxelles. Je prenais le train une fois par semaine pour Bruxelles pour aller voir le directeur général [...], pour aller voir comment il pourrait répartir le personnel, rapatrier des gens. Nous, on était... en dehors. Ispra [...] s'effondrait. Tout ce Centre se retrouvait tout heureux d'être libre, mais sans savoir quoi faire, d'où aussi les grèves parce que c'était une bonne occasion de se mettre en grève pour les Italiens. On ne savait plus très bien qui faisait quoi, c'était le désordre jusqu'à la reprise en main qui est venue beaucoup plus tard. [...] [Les chercheurs] en profitaient pour faire leurs recherches personnelles, leurs petits boulots, etc. Les gens étaient très heureux là, les gens ne voulaient surtout pas bouger. Par contre, dans les services, il y a un certain nombre de gens qui travaillaient dans les services scientifiques pour Orgel, mais qui ne faisaient pas partie de l'équipe Orgel, qui, voyant le projet Orgel arrêté et ne voulant pas devenir des chercheurs à vie derrière leur microscope, sont rentrés à Bruxelles. Il y a eu un certain retour vers Bruxelles, 100 personnes environ. Le Centre s'est retrouvé en situation de flottement comme ça pendant un certain temps, d'où la restructuration dont je connais peu de chose.»

Entretien avec Serge Orlowski, 29 novembre 2004.

commissaire Guido Colonna di Paliano, a été préparée par la direction générale des affaires industrielles (DG III) sous la direction de Robert Toulemon<sup>(1)</sup>. Le mémorandum consacre une place très importante aux industries de pointe. Pour la promotion de ces secteurs, il propose notamment la concertation des politiques de commandes publiques ou semi-publiques, la création de contrats communautaires de développement technologique et l'adoption de positions communes dans

(1) Voir le chapitre sur la politique industrielle, p. 471.

des relations avec les pays tiers. Après une année de discussions, le Coreper ne peut que constater qu'il est impossible d'arriver à un accord sur aucune de ces questions<sup>(2)</sup>.

À la suite du «mémorandum Colonna», la Commission soumet au Conseil des projets plus précis. Une note de juin 1970 suggère une procédure de consultation régulière entre les Six sur leurs projets nationaux de recherche et de développement, tant nucléaires que non nucléaires<sup>(3)</sup>. En septembre 1971, la Commission propose d'étendre le statut d'entreprise commune prévu par le traité Euratom au-delà du secteur nucléaire. Il pourrait ainsi être attribué à toute nouvelle entreprise née de la fusion de firmes établies dans au moins deux États membres et appelée à exercer une «activité importante d'intérêt européen commun dans le domaine du développement technologique». Le statut d'entreprise commune faciliterait la constitution d'entreprises relevant de plusieurs États et permettrait l'attribution d'avantages fiscaux et douaniers et l'octroi de prêts ou garanties de la part de la Communauté<sup>(4)</sup>. En juillet 1972, la Commission avance également sa proposition définitive pour la mise en œuvre de contrats communautaires, annoncée par le «mémorandum Colonna». Ces subsides, gérés par la Commission en collaboration avec la Banque européenne d'investissement, soutiendraient des projets technologiques de dimension moyenne exécutés en coopération par des entreprises de différents États membres ou répondant à un besoin public non encore satisfait au niveau communautaire<sup>(5)</sup>. Aucune de ces trois propositions de la Commission n'aboutit à une décision de la part du Conseil.

Entre-temps, Altiero Spinelli devient, en juillet 1970, le commissaire chargé des affaires indus-

(2) Voir CECA, CEE, CEEA, Commission, *Sixième rapport général sur l'activité des Communautés*. 1972, 1973, point 291.

(3) BAC 79/82 222, note de la Commission au Conseil, 17 juin 1970.

(4) *Proposition de règlement du Conseil relatif à la création d'entreprises communes dans le champ d'application du traité CEE (présentée par la Commission au Conseil)*, COM(71) 812 final, 14 septembre 1971.

(5) *Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre de contrats communautaires (présentée par la Commission au Conseil)*, COM(72) 710 final, 18 juillet 1972.

trielles, technologiques et scientifiques. Fidèle à ses convictions fédéralistes, «un peu visionnaire mais un grand bonhomme» (1), Spinelli ambitionne l'établissement d'une politique technologique forte et indépendante grâce à des institutions communautaires à larges pouvoirs décisionnels et exécutifs. Il s'intéresse toutefois plus aux grandes questions politiques et institutionnelles de la Communauté qu'à l'industrie ou à la recherche, au point que certains parlent d'une «erreur de casting» (2).

Ses projets technologiques sont très largement inspirés par Christopher Layton. Cet Anglais publie, en 1969, un ouvrage intitulé *European advanced technology: A programme for integration* (3). «C'était un très bon livre. Il jouissait d'un réel soutien public» (4), selon von Moltke. Conseiller de Spinelli à partir de 1971 — donc avant l'adhésion de son pays à la Communauté —, Layton devient son chef de cabinet après la signature du traité d'élargissement.

Spinelli regroupe tout d'abord les anciennes DG III («Affaires industrielles»), DG XII («Recherche et technologie») et DG XV («Centre commun de recherche») dans une seule DG III («Affaires industrielles, technologiques et scientifiques»), placée sous la direction de Toulemon. «Une DG d'imagination qui doit conquérir un pouvoir», écrit Spinelli dans son journal (5).

En novembre 1970, la Commission formule ses premières propositions pour «des structures complètes propres à mettre en application les ambitieuses décisions communautaires prises lors de la conférence de La Haye». Face à la dispersion, voire la concurrence, entre les projets technologiques des États membres, il paraît urgent de rassembler ces efforts dans des projets et des marchés à l'échelle communautaire afin d'atteindre une masse critique minimale. Pour la Commission,

«la Communauté a peu de raisons et nul intérêt à rester inactive dans l'attente des conclusions des négociations [d'élargissement]».

Dans cet esprit, la Commission recommande tout d'abord la création d'un Comité européen pour la recherche et le développement (CERD) qui élaborerait des projets communs. Ce Comité devrait se substituer aux multiples groupes d'experts existants (6) ou au moins coordonner leurs travaux. Sur la base des travaux du CERD, la Commission proposerait au Conseil une large gamme d'actions communes: organisation de centres d'information, mesures d'harmonisation des initiatives publiques, actions de formation, aides financières à des projets de recherche et de développement, attribution du statut d'entreprise commune, participation aux activités d'autres organisations scientifiques ou encore mise en œuvre directe de programmes de recherche. Sur le modèle de la NASA américaine, une Agence européenne de recherche et développement (ERDA) sous le contrôle de la Commission gèrerait le financement des projets communautaires. Elle disposerait à cette fin de fonds couverts par les ressources propres de la Communauté. Enfin, la Commission propose la création d'une Fondation européenne pour la science (ESF) afin de stimuler la coopération européenne dans la recherche fondamentale. Le Conseil de cette Fondation serait composé notamment par les responsables des grandes institutions scientifiques des États membres (7). Autrement dit, il s'agit «de créer ce qu'on appelle maintenant [...] l'espace européen de la recherche [...]. Spinelli appuyait à fond les initiatives de ses services», rapporte Philippe Bourdeau (8).

Le dossier de la recherche reste toutefois en suspens jusqu'à la conclusion des négociations d'adhésion.

(1) Entretien avec Serge Orłowski, *ibidem*.

(2) Entre autres, entretien avec Robert Toulemon, 17 décembre 2003.

(3) Layton, Chr., *European advanced technology: A programme for integration*, Political and Economic Planning, Londres, 1969.

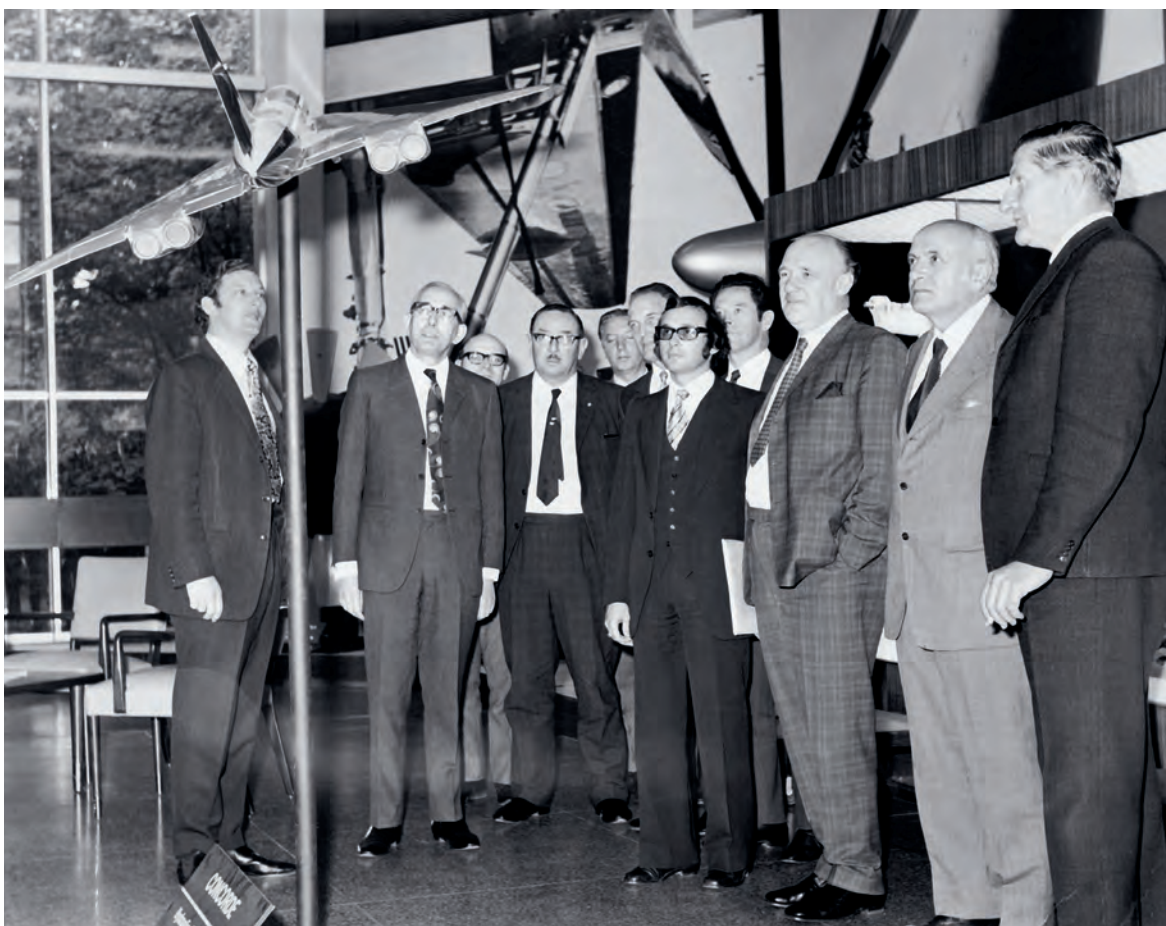
(4) Entretien avec Heinrich von Moltke, *ibidem*.

(5) Spinelli, A., *op. cit.*, p. 53-54 («una DG di immaginazione che deve conquistare un potere»).

(6) Le groupe PREST, le comité scientifique et technique de l'Euratom et les groupes «Recherche», «Politique industrielle» et «Questions atomiques» auprès du Conseil, le groupe COST. Voir BAC 27/85 63, note du secrétariat du Comité de politique économique à moyen terme, 18797/II/70, 16 décembre 1970.

(7) *Note de la Commission au Conseil concernant une action communautaire d'ensemble en matière de recherche et de développement scientifique et technologique*, SEC(70) 4250, 11 novembre 1970 (publié comme supplément au *Bulletin des CE*, n° 1, 1971).

(8) Entretien avec Philippe Bourdeau, *ibidem*.



Spinelli (deuxième en partant de la droite) visite British Aerospace lors du développement du projet de l'avion Concorde dont le premier vol commercial aura lieu le 21 janvier 1976.

En juin 1972, la Commission remet une nouvelle communication au Conseil. Elle lui demande de reconnaître que la compétence de la Communauté s'étend à tous les domaines de la recherche et du développement. Sans absorber les organisations européennes scientifiques indépendantes, la Communauté devrait concevoir la stratégie globale et jouer un rôle de catalyseur. Les propositions du CERD, de l'ERDA et de l'ESF sont remises sur le tapis, avec quelques modifications. Le CERD devrait être composé d'experts choisis à titre personnel et non en tant que représentants des États membres. L'ERDA est maintenant considérée comme «une solution à moyen terme, à mettre en œuvre au moment où les programmes communs ou communautaires envisagés ou développés présen-

teront une diversité et une envergure réelles». Dans l'immédiat, la préférence est donnée à des solutions partielles et provisoires. Pour financer les travaux de la Fondation européenne de la science, les actions COST, le programme pluriannuel de l'Euratom et les contrats de développement industriel, la Commission demande pour une période de trois ans un budget annuel moyen de 120 unités de compte, enveloppe correspondant à 2 % des budgets nationaux publics de recherche et de développement. Elle annonce aussi qu'elle prépare des propositions pour un fonds européen de capitaux-risques, un réseau européen d'information et de documentation scientifiques et techniques et des programmes dans les secteurs clés de l'aéronautique, de l'informatique et des télécom-

munications. La recherche à finalité économique est au centre des préoccupations de la Commission, mais sa communication accorde également une attention importante aux dimensions environnementales et sociales de la technologie <sup>(1)</sup>. C'est ainsi que les deux tout premiers programmes de recherche dits d'action indirecte (contrats à frais partagés) adoptés par le Conseil sur la base de l'article 235 du traité CEE concernaient l'un l'environnement et l'autre le BCR (bureau communautaire de référence) (1972).

Au sommet de Paris, du 19 au 21 octobre 1972, les chefs d'État ou de gouvernement de la Communauté élargie invitent la Commission à établir un plan d'action dans le domaine scientifique et technologique, qui impliquera la coordination des politiques nationales au sein des institutions communautaires et l'exécution en commun d'actions d'intérêt communautaire. Ce programme, assorti d'un calendrier précis d'exécution, devra être arrêté par le Conseil avant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 <sup>(2)</sup>. Au début de 1973, le Conseil adopte enfin un nouveau programme quadriennal pour le Centre commun de recherche, qui survivait depuis 1968 sur des budgets annuels transitoires. Les réformes institutionnelles proposées par Spinelli vont toutefois beaucoup trop loin pour le Conseil. Il rejette entièrement l'idée de l'ERDA. Le CERD est établi en avril 1973, mais ne sera jamais plus qu'un organe consultatif parmi d'autres. La Fondation européenne de la science voit le jour en novembre 1974, mais en dehors du cadre communautaire...

En d'autres termes, comme le souligne la Commission elle-même en 1972, «les quinze années écoulées ont constitué, en matière de coopération technologique européenne, une période d'expérience plutôt que de réalisation» <sup>(3)</sup>. Ce constat met en exergue, dans le secteur sous rubrique comme dans bien d'autres, le rôle essentiel que devrait jouer une volonté politique appliquée à la dimension communautaire.

Sans cette volonté, pas de coopération technologique, car, écrit Jean Flory au début des années 70, en matière scientifique et technologique, «il n'y a pas de possibilité de choix rationnels à 100 %. [...] Il n'est pas rare, dans nos pays, de voir ainsi de tels problèmes tranchés par le chef du gouvernement lui-même. Dans la Communauté, lorsque le consensus ne peut être atteint, il n'y a plus de décision possible» <sup>(4)</sup>. Un point de vue que partage Heinrich von Moltke. Commentant les idées de Toulemon et Flory, qui appellent de leurs vœux des programmes européens qui, à l'instar des grands projets américains, stimuleraient la recherche des grandes entreprises à travers la commande de prototypes auprès des plus compétitives d'entre elles, il explique: «Pour pouvoir le faire, il faut avoir, comme aux États-Unis, un président capable de motiver un peuple à consentir une telle dépense. Nous n'en avons pas» <sup>(5)</sup>.

ÉRIC BUSSIÈRE ET ARTHE VAN LAER

<sup>(1)</sup> *Objectifs et moyens pour une politique commune de la recherche scientifique et du développement technologique*, COM(72) 700, 14 juin 1972 (publié comme supplément au *Bulletin des CE*, n° 6, 1972).

<sup>(2)</sup> CECA, CEE, CEEA, Commission, *Sixième rapport général sur l'activité des Communautés*. 1972, point 5, 1973.

<sup>(3)</sup> *Objectifs et moyens pour une politique commune...*, supplément au *Bulletin des CE*, op. cit., p. 14.

<sup>(4)</sup> Flory, J., «Historique et problématique de la politique technologique de la Communauté», dans Commission CE, *La politique technologique de la Communauté européenne. Aspects juridiques et institutionnels...*, op. cit., p. 307.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Heinrich von Moltke, ibidem.

## Chapitre 26

# Quelle politique de l'information?

Dans la brève allocution qu'il prononce à Val-Duchesse le 16 janvier 1958 à l'occasion de la première réunion constitutive de la Commission CEE, Hallstein, non sans avoir précisé que le travail de celle-ci «ne pourra porter ses fruits que grâce à une bonne collaboration avec les autres institutions», souligne qu'elle «est parmi celles dont le caractère supranational est le plus fortement marqué». Le président annonce la couleur. La nouvelle Commission entend bien jouer un rôle central dans la mise en œuvre de cette nouvelle étape de la construction européenne. Une mise en œuvre qui exige d'être soutenue et encouragée. C'est pourquoi expose encore Hallstein: «Nous demandons de tout cœur aux organes de l'opinion publique de suivre nos travaux avec un intérêt critique et de nous aider à insuffler aux idées nouvelles une vie solide et riche» (1).

L'invitation adressée aux médias est on ne peut plus claire. Il ne suffit pas de suivre l'actualité européenne et d'en rendre compte de manière constructive. Il faut encore qu'ils soient en quelque sorte des relais, voire, osons le mot, des

«légitimateurs» de l'ambition de la Commission d'incarner l'Europe en devenir.

Mais la réalisation de cette ambition n'est pas et ne sera pas chose aisée. Le débat sur l'utilité et, le cas échéant, la nature et l'ampleur de l'effort d'information traverse le temps. En outre, quand Hallstein sollicite la collaboration des médias, il ne peut ignorer l'effort que, depuis cinq ans, à Luxembourg, «la grande sœur» (2) a entamé dans ce secteur.

## L'empreinte de la CECA

La Haute Autorité de la CECA n'a pas manqué, depuis 1953, de veiller non seulement à mieux faire connaître l'esprit qui l'anime et les missions qui lui incombent mais aussi les résultats qu'elle engrange. Cela s'est fait «à la Monnet». En outre, «les distinctions institutionnelles étaient assez floues, ce qui a créé entre les gens des relations

(1) PV 1, Commission CEE, 16 janvier 1958, annexe II, p. 2.

(2) Rabier, J.-R., «La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne (1952-1967)», dans Dassetto, F., et Dumoulin, M. (dir.), *Naissance et développement de l'information européenne. Actes des journées d'étude de Louvain-la-Neuve des 22 mai et 14 novembre 1990*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 2, Peter Lang, Berne... Vienne, 1993, p. 28.

personnelles extrêmement fortes», souligne Georges Berthoin <sup>(1)</sup>.

Le président de la Haute Autorité, «soucieux de la plus grande discrétion dans l'élaboration des projets et la préparation des décisions [...], ne l'était pas moins de l'information des citoyens et de leurs élus, de la presse, de ce qu'on appelle "l'opinion publique"», rappelle Jacques-René Rabier <sup>(2)</sup>. Celui-ci parle d'or. Il a été un des principaux protagonistes de l'information durant toute la période qui nous intéresse.

Arrivé à Luxembourg en janvier 1953 à la demande de Monnet, auprès duquel il a passé «quelques années studieuses» <sup>(3)</sup> au commissariat du plan, Rabier, chargé d'élaborer un rapport destiné à l'Assemblée de la CECA, met progressivement en place «une sorte de collectif de porte-parole» chargé d'informer la presse. Parmi eux, d'autres proches de Monnet: François Fontaine, qui vient du plan, François Duchêne, ancien correspondant du *Manchester Guardian* à Paris. Un syndicaliste chrétien belge, Jef Moons, rejoint l'équipe en 1954. Leurs interlocuteurs ne sont pas très nombreux: vingt-trois journalistes accrédités auprès de la CECA en 1956. Certains commencent dans leurs rangs une carrière qui se terminera à la Commission CEE. C'est le cas de Fernand Braun <sup>(4)</sup>. D'autres seront de véritables piliers du monde des correspondants de presse à Bruxelles. À l'instar de Rainer Hellmann de l'agence VWD <sup>(5)</sup> et, surtout, d'Emanuele Gazzo. Celui-ci publie, le 12 mars 1953, le premier numéro du *Bulletin de l'Agence Europe*. Couvrant la CECA, il est doublé, à dater du 9 décembre 1957, d'un nouveau bulletin quotidien intitulé *Marché commun/Euratom*. Les deux publications fusionnent le 2 janvier 1968.

(1) UCL, GEHEC, entretien avec Georges Berthoin par Béatrice Roeh, 28 mars 2000.

(2) Rabier, J.-R., «Les origines de la politique d'information européenne (1953-1973)», dans Melchionni, M. G. (dir.), *Fonti e luoghi della documentazione europea. Istruzioni per l'uso*, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Rome, 2000, p. 85.

(3) AMK C 33/5/104, lettre de Jean Monnet à Jacques-René Rabier, Paris, 20 février 1970.

(4) Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

(5) UCL, GEHEC, entretien avec Marcel Mart par Béatrice Roeh, 7 avril 1998.

À Luxembourg, les activités du service se développent. Les hommes sont compétents. Ils ont cet esprit du pionnier qui leur vaudra d'être surnommés, avec d'autres, les «fonctionnaires militants» par le grand journaliste que fut Jean Boissonnat. La tâche est ardue. Les espoirs nés du traité CED puis de l'élaboration du statut d'une Communauté européenne s'effondrent en 1954. Comme en d'autres circonstances plus récentes, il apparaît que la construction européenne souffre d'un déficit de pédagogie.

Mais, tandis que la tâche est immense, les moyens sont dérisoires. Au 1<sup>er</sup> janvier 1956, le service dirigé par Rabier, que la Haute Autorité a nommé sur proposition de Monnet avant que celui-ci la quitte, emploie vingt-cinq personnes, dont dix-huit à Luxembourg puisqu'une partie de l'information est décentralisée vers Bonn, Paris, Rome, Londres et Washington.

L'activité est orientée dans deux directions: une action générale et diffuse au travers des médias ainsi que des foires et expositions, d'une part; une action différenciée à destination de publics ciblés tels que ceux des syndicats, organisations professionnelles, enseignants, d'autre part.

S'il est vrai que, à l'origine, la question de l'information est loin de mobiliser l'attention, son importance augmente au fur et à mesure que la CECA et ses politiques s'affirment. Cette affirmation même fait de l'ombre à certains, d'une manière conjoncturelle ou permanente. Des décisions, qui demandent à être expliquées vu leur technicité, sont prises. Elles sont susceptibles de déplaire à tel milieu professionnel quand ce n'est pas à tel gouvernement. C'est que la notion même de Communauté, c'est-à-dire les Six en tant qu'ils forment un ensemble, est révolutionnaire par rapport à l'approche nationale. En ayant à informer, attaquer ou contre-attaquer, la CECA gagne en crédibilité et en légitimité, forgeant ainsi les bases d'une identité dont la Haute Autorité constitue le fer de lance. Faut-il, dès lors, préciser que ceux qui n'apprécient déjà que fort peu le caractère supranational de la CECA sont exaspérés par une



Jacques-René Rabier au travail. Jacqueline Lastenouse se rappelle: «Son bureau débordait de livres, d'ouvrages, de thèses et de mémoires sur l'Europe, de documents et de publications divers, empilés à même le sol, sur son bureau, sur les meubles. Il y en avait partout» (entretien avec Jacqueline Lastenouse, 21 janvier 2004).

information qu'ils voudraient aphone? Et faut-il aussi souligner que la courte mais substantielle expérience de la CECA doit être prise en compte quand naissent les nouvelles institutions?

### Le service commun «Presse et information» <sup>(1)</sup>

Le 14 janvier 1958, les présidents des trois exécutifs tiennent une séance commune à Luxembourg. À l'ordre du jour figure notamment le développe-

ment de certains services communs aux trois Communautés. Parmi ceux-ci, la presse et l'information. Dès la deuxième réunion du collège, von der Groeben expose qu'il est souhaitable de disposer d'un service commun dans ce domaine. Il précise que deux tâches doivent être remplies: «Premièrement, propager de manière uniforme, devant l'opinion publique, les solutions prévues par les traités, et, deuxièmement, informer la Commission chaque jour du contenu des journaux». En ce qui concerne les bureaux d'information de la Haute Autorité, il ajoute que ceux-ci pourraient poursuivre leurs activités au profit des trois Communautés. Pour finir, il insiste sur la nécessité de disposer dès que possible d'un porte-parole de la Commission CEE <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ce chapitre ne traite pas de quatre types de publications qui sont autant d'instruments d'information, à savoir: les produits de l'Office des publications, le *Journal officiel des Communautés européennes* (JO) dont le premier numéro paraît le 20 avril 1958, le Rapport général à l'Assemblée parlementaire et, enfin, le *Bulletin de la CEE* dont la publication est décidée le 19 novembre 1958.

<sup>(2)</sup> PV 2, Commission CEE, 24, 25 et 27 janvier 1958, XV, p. 8.

Le 31 janvier 1958, à Luxembourg, à l'occasion d'une réunion avec l'ensemble des membres de la Haute Autorité et de Sassen pour l'Euratom, la Commission CEE entend un exposé de Rabier sur le fonctionnement de son service. À l'issue de cette présentation, il paraît possible «d'établir, sur la base du service de presse et d'information de la Haute Autorité, un service de presse et d'information commun» non sans qu'il soit «nécessaire de désigner pour Bruxelles un porte-parole responsable de la Commission» (1).

Ce qui paraît simple à première vue devient vite compliqué. Luxembourg possède une longueur d'avance. Elle le démontre en mettant temporairement quatre fonctionnaires à la disposition de la Commission CEE, l'un d'entre eux assurant la liaison entre Bruxelles et la Haute Autorité (2). Celle-ci tient-elle la corde? En mai, la Commission décide que Rabier se rendra régulièrement à Bruxelles pour avoir des contacts avec les membres du collègue «en vue du bon fonctionnement du service de presse» (3). Et ce alors que la capitale belge est le cadre de l'Exposition internationale et universelle où la présence des Six est uniquement assurée par le pavillon de la CECA.

Insensiblement, la question de l'information fait l'objet d'assauts à fleuret moucheté. En effet, ce n'est pas sans réticences, inscrites dans la durée, que la Commission CEE se rallie à la solution d'un service commun issu de la matrice CECA car «les souverainetés d'institutions ne sont pas moins coriaces que les souverainetés nationales» (4).

Le service commun, administré par le groupe interexécutif, est chargé de plusieurs tâches: organiser la représentation des Communautés à des manifestations telles que foires et expositions, accroître la couverture des actions communautaires par la radio, la télévision et le cinéma, réaliser des programmes d'information à destination des syndicats, des agriculteurs, des milieux de l'ensei-

gnement, des États tiers, tout en veillant à assurer diverses publications ainsi que l'organisation de voyages d'étude et de visites.

Mais une question somme toute essentielle n'est pas tranchée: la place du porte-parole dans le dispositif. Le 16 décembre 1958, la Commission adopte un mémorandum qu'elle soumet au groupe interexécutif (5).

La Commission propose qu'un directeur général soit chargé d'assurer l'unité technique, administrative et budgétaire du service commun. Il recevrait ses instructions du groupe interexécutif, mais serait lié par les instructions de chaque exécutif dans le domaine de la compétence de celui-ci. En concertation avec les porte-parole des exécutifs recevant directement leurs instructions de ceux-ci, il veillerait à la coordination de la politique de presse (6).

Les options annoncées reflètent les tensions existant entre les exécutifs et celles, à venir, entre le service commun et le porte-parole. Ces tensions, qu'illustrent plusieurs refus de la Commission CEE de discuter de propositions de compromis présentées par la Commission CEEA (7), expliquent qu'un accord sur les règles générales de gestion et d'organisation des services communs n'intervient que le 1<sup>er</sup> mars 1960 alors que l'organigramme du groupe du porte-parole est arrêté depuis octobre de l'année précédente (8).

L'accord de mars 1960 prévoit de placer le service de presse et d'information sous la houlette d'un conseil d'administration au sein duquel siège au moins un membre de chacune des trois institutions (9). La présidence revient à la Commission CEE.

(1) Voir PV 41, Commission CEE, 10 décembre 1958, et PV 42, CEE, 16 décembre 1958.

(2) Voir PV 30, Commission CEE, 24 septembre 1958, XIV, p. 12; PV 31, 1<sup>er</sup> octobre 1958, XI, p. 8; PV 34, 21 octobre 1958, XIV, p. 8; PV 36, 5 novembre 1958, VII, p. 2-4, et PV 42, 16 décembre 1958, XII, p. 2-6.

(3) PV 54, Commission CEE, 16 mars 1959, XIV, p. 4, et PV 77, 12 octobre 1959, II.2.b, p. 5.

(4) PV 54, Commission CEE, 16 mars 1959, XIII, p. 3-4; PV 57, 23 avril 1959, XII, p. 10, et PV 79, 28 octobre 1959, XII, p. 6-7.

(5) Ludlow, P., «Frustrated Ambitions: The European Commission and the Formation of a European Identity, 1958-1967», dans Bitsch, M.-Th., Loth, W., et Poidevin, R. (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 311.

(1) PV 3, Commission CEE, 31 janvier 1958, IV.a, p. 3-4.

(2) PV 11, Commission CEE, 24-27 mars 1958, XVI, p. 15.

(3) PV 18, Commission CEE, 20-23 mai 1958, VI, p. 7-8.

(4) Rabier, J.-R., «La naissance d'une politique...», op. cit., p. 28.



## Les hauts fonctionnaires du groupe du porte-parole

### Avant 1968

— Porte-parole	Giorgio Smoquina (1959-1961)
	Beniamino Olivi (1961-1968)
— Porte-parole adjoints	Paul Collowald (1959-1961)
	Joachim von Stülpnagel (1959-1961)
— Chef de la section «Information vers les pays de la Communauté»	Paul Collowald (1961-1967)
— Chef de la section «Information vers les pays tiers»	Joachim von Stülpnagel (1961)
	Dietrich Behm (1962-1967)

### À partir de 1968

— Porte-parole	Beniamino Olivi (1968-1972)
— Porte-parole adjoint	Paul Collowald (1968-1972)

En ce qui concerne le porte-parole, la Commission CEE accepte à contrecœur la proposition de la Haute Autorité et de la Commission Euratom de rattacher chaque groupe du porte-parole à son exécutif, plutôt qu'au service commun <sup>(1)</sup>. Une importante nuance est toutefois introduite quelques semaines plus tard puisque la Commission CEE obtient que le groupe du porte-parole puisse émettre un avis sur les projets du service commun <sup>(2)</sup>.

Le 24 mars 1960, le conseil d'administration tient sa première réunion et adopte l'organigramme. Le service commun «Presse et information», placé sous la direction de Rabier, est composé, d'une part, de sections spécialisées par milieux (syndicale, agricole, outre-mer, universitaire) et par

moyens (foires-expositions, radio-télévision-cinéma, publications, visites et stages) de l'information et, d'autre part, de bureaux de presse et d'information dans les pays membres et certains pays tiers (Londres et Washington). Mais les escarmouches continuent, que ce soit à propos des nominations de fonctionnaires et de leur rattachement à d'autres directions générales <sup>(3)</sup> ou de l'équilibre jugé insuffisant entre les nationalités.

Ces escarmouches sont aussi de nature interne. Elles relèvent notamment des luttes d'influence relatives au porte-parole et à son groupe, et entre celui-ci et le service commun.

## Le porte-parole et son groupe

La fonction de porte-parole est inspirée de la pratique allemande du «Sprecher der Regierung» <sup>(4)</sup>. Hallstein veut un Allemand. Ses collègues sont ré-

<sup>(1)</sup> En janvier déjà, Sicco Mansholt et Giuseppe Petrilli font une communication sur ce sujet. Le 17 février, la majorité du collège se prononce pour un rattachement du groupe du porte-parole au service commun, mais uniquement dans la mesure où la gestion administrative de celui-ci est confiée à la Commission. Giuseppe Caron, Jean Rey et Lambert Schaus se prononcent contre. PV 88, Commission CEE, 22 janvier 1960, X.a, p. 9; PV 95, 2 mars 1960, V.1, p. 8-9, et PV 93, 17 février 1960, XXXI.B, p. 14-16.

<sup>(2)</sup> PV 98, Commission CEE, 23 mars 1960, XIII.B, p. 14.

<sup>(3)</sup> Les sections «Information agricole» et «Information outre-mer» restent partie intégrante du service commun, tout en détachant les fonctionnaires auprès du groupe du porte-parole. Voir PV 106, Commission CEE, 31 mai 1960, XXXVI, p. 10-15.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Bino Olivi, 26 janvier 2004.

ticents car le porte-parole de la Commission ne doit pas nécessairement être celui du président. De plus, son candidat est Joachim von Stülpnagel. C'est «un jeune diplomate, très remuant» (1). Il est «incontournable» (2). Mais il a un défaut. Il est apparenté au général Otto von Stülpnagel, commandant des forces allemandes en France jusqu'à l'été 1941. Au collège, Lemaigen proteste, ainsi que Marjolin (3). Afin de débloquent la situation, un diplomate italien, Giorgio Smoquina, est nommé le 10 décembre 1958. Il occupe la fonction jusqu'en avril 1961.

Afin de compléter le dispositif et, sans doute, de donner satisfaction aux Allemands et aux Français, le collège nomme, en octobre 1959, deux porte-parole adjoints. Hallstein qui n'en démord pas choisit von Stülpnagel. Il s'occupera essentiellement des problèmes extérieurs. Marjolin porte son choix sur un ancien journaliste — Paul Collowald — ayant travaillé pour *Le Nouvel Alsacien* tout en étant correspondant du journal *Le Monde* à Strasbourg avant d'être recruté par la Haute Autorité à la fin de 1957 pour développer l'information dans les milieux des universités, de l'éducation et de la jeunesse (4).

Après le départ de Smoquina, en 1961, les efforts d'identification d'un successeur n'aboutissant pas, le secrétaire exécutif suggère un choix de consensus, celui du fonctionnaire chargé d'instruire le dossier auprès de Caron (5). Le fonctionnaire en question est Beniamino — dit Bino — Olivi. Italien, juriste, il a été brièvement magistrat dans son pays puis est entré à la Commission où, à la DG IV, il s'est occupé de brevets avant que Caron le fasse venir à son cabinet.

Olivi, qui allait devenir «une vedette italienne incroyable» (6), considère que son rôle est d'expliquer la Commission, ses positions et ses décisions

à la presse (7). «Je “suis” la presse», dit-il. «La presse “passe” par moi» (8). Mais la manière de remplir la fonction est à inventer. Olivi «restera, dans la mémoire collective de la presse comme des fonctionnaires européens, le premier et le fondateur de ce métier original dans le contexte lui-même original du système institutionnel communautaire» (9).

Olivi n'est pas seul. D'une part, les «jeunes anciens» du groupe du porte-parole l'ont en quelque sorte initié à un métier qu'il ne connaissait pas, et, d'autre part, le groupe, rattaché officiellement à l'exécutif au 1<sup>er</sup> janvier 1961, s'étoffe rapidement. Dès la conférence de Stresa en 1958, Mansholt s'était attaché Clara Meyers, venue du Conseil de l'Europe (10). L'information aux Anglais et aux Américains n'est pas oubliée. C'est une dimension à laquelle Jean Monnet tenait déjà à Luxembourg. Richard Mayne et, plus tard, John Lambert assurent cette tâche à Bruxelles.

Les interlocuteurs du porte-parole et de son groupe sont les journalistes. Les rendez-vous avec eux sont hebdomadaires. Ils ont lieu le jeudi à midi «dans une petite salle rudimentaire, presque familiale, pour une quarantaine de journalistes» (11). Ceux-ci y sont informés des délibérations de la Commission de la veille. Des réunions pour les lobbyistes sont également organisées chaque jeudi jusqu'à la fin des années 60 (12). Paul Collowald explique à ce sujet que «Bino Olivi souhaitant réserver la salle de presse aux journalistes accrédités ou de passage, la présence de lobbyistes n'était donc pas admise» (13). Or l'information de l'UNICE et de quelques autres organisations de niveau européen n'est pas à prendre à la légère. Le secrétaire exécutif, Émile Noël, en concertation avec le porte-parole, propose aux organisations concernées le compromis suivant: «Chaque jeudi, Paul Collowald, porte-parole adjoint, recevra dans son bureau les six ou sept représentants

(1) Entretien avec Paul Collowald, 2 décembre 2003.

(2) Entretien avec Manuel Santarelli, 4 mars 2004.

(3) Ibidem et entretien avec Bino Olivi, ibidem.

(4) Entretien avec Paul Collowald, ibidem.

(5) Ibidem.

(6) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, 12 novembre 2003.

(7) Entretien avec Bino Olivi, 9 février 2004.

(8) Ibidem, 26 janvier 2004.

(9) Entretien avec Manuel Santarelli, ibidem.

(10) Ibidem.

(11) L'Écotais, Y. (de), *L'Europe sabotée*, Rossel, Bruxelles/Paris, 1976, p. 144.

(12) Entretien avec Manuel Santarelli, ibidem.

(13) Note de Paul Collowald, décembre 2005.



Salle de presse de la Commission dans le bâtiment Joyeuse Entrée. Les relations avec la presse s'établissent de manière progressive et pragmatique. Sur le comptoir à droite, des informations sont à la disposition des journalistes accrédités. À la table du fond, de gauche à droite: Camille Becker, Paul Collowald, Bino Olivi, Clara Meyers, Stephen Freidberg, Robert Cox. À la droite de Camille Becker: Norbert Kohlhasse.

agréés, afin de leur présenter et commenter les décisions de la Commission» <sup>(1)</sup>.

Le travail, au sein du groupe, fait l'objet d'arbitrages. Le porte-parole, Olivi, qui assiste aux réunions du collège sauf quand il s'agit d'une réunion restreinte, en fait un compte rendu oral à ses collègues. En fonction des résultats de la réunion, il est décidé de qui parlera de quoi et comment.

Si la tâche principale du porte-parole et de ses adjoints est de «répondre brillamment ou pas brillamment aux journalistes» <sup>(2)</sup>, il importe aussi de fournir de l'information aux bureaux natio-

naux afin de leur permettre de répondre aux questions qui leur sont posées. Smoquina rédige ce qui est bientôt connu sous le nom de «Notes BIO» pour «bureaux d'information *only*». Elles partent le jeudi par télex. En juin 1960, des «notes d'informations» sont créées. «Elles constituent des notes de fond, présentées sous la forme d'articles, et offrant des synthèses de la situation créée dans tel ou tel secteur de la vie économique par le développement du marché commun» <sup>(3)</sup>.

Olivi poursuit et développe les initiatives de son prédécesseur. Ayant semble-t-il gagné la confiance de Hallstein, malgré la manie du secret de ce

<sup>(1)</sup> Note de Paul Collowald, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> BAC 243/1991 13, note de Giorgio Smoquina aux bureaux nationaux, 1<sup>er</sup> juin 1960.

dernier dont font état de nombreux témoignages, il occupe indubitablement une place essentielle dans le dispositif de la Commission. Sa personnalité et son talent rencontrent ceux du directeur du service commun. Olivi et Rabier, «deux personnalités qui s'estiment mais ne s'adorent pas», dit un témoin <sup>(1)</sup>. «Avec Rabier, il y a toujours eu une concurrence», déclare Olivi <sup>(2)</sup>: au-delà des questions de personnalité, de talent, voire d'engagement — «Rabier plus engagé d'une manière fédéraliste radicale; Olivi [...] moins dogmatique et plus convaincu de la nécessité de tenir compte des réalités nationales et des risques pour l'Europe d'une supranationalité brûlant les étapes» <sup>(3)</sup>.

### Quelle politique de l'information?

La Commission n'a pas uniquement besoin d'une structure pour mener à bien sa politique de l'information. Elle doit avant tout en définir les finalités. Souhaite-t-elle concevoir et mettre en œuvre une politique ayant pour objectif la contribution à la formation d'un «esprit public européen», d'une «conscience européenne», conformément aux engagements des «pères fondateurs» et aux proclamations des préambules des traités de Paris et de Rome ou assurer la simple diffusion de nouvelles sur les activités quotidiennes des institutions? L'enjeu de la politique de l'information se trouve dans ce choix, surtout lorsqu'il s'agit de le partager avec les États membres.

Pour ce qui est des intentions, il apparaît que, en dépit des résultats de sondages d'opinion illustrant le fait que le grand public est très mal informé au sujet de la construction européenne <sup>(4)</sup>, il est préférable de viser les relais d'opinion, ces «damiers sociologiques» selon l'expression de Raymond Rifflet que cite volontiers Rabier. «Il faut prendre comme un damier l'ensemble des différents milieux européens, nationaux et régionaux, professionnels et autres, politiques, journalisti-

ques, les [associations diverses]. Et faire en sorte que ces groupes et ces personnes apprennent à se connaître, voient ce qu'ils ont en commun. C'est aussi la méthode Monnet, qui ne parlait pas de sociologie mais parlait simplement de rendre aux citoyens la conscience de ce que l'on fait en leur nom et, si possible, avec leur participation» <sup>(5)</sup>.

Tandis que la saga du statut du service commun se déroule, les hommes et les femmes travaillent. Pourtant, le collège n'est pas content. En effet, la campagne d'information de l'opinion publique sur le désarmement contingentaire qui doit intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 1959 ne démarre pas <sup>(6)</sup>. Lemaigen saisit cette occasion pour critiquer vivement une manière d'informer qu'il souhaiterait plus ambitieuse en même temps que servie par de grandes plumes comme celle de Raymond Aron. Puis c'est le tour de l'Assemblée parlementaire de donner de la voix. À cet égard, la complicité entre certains fonctionnaires et des parlementaires est évidente, ici comme en d'autres circonstances. Rabier collabore avec le parlementaire européen social-chrétien hollandais Wilhelmus Johannes Schuijt, ancien correspondant du *Tijd* à Paris et ancien secrétaire général adjoint des *Nouvelles Équipes internationales*, à la rédaction «à quatre mains» du rapport sur l'information qui sera soumis à l'Assemblée de Strasbourg à l'occasion du débat sur le budget pour 1960.

Le 20 novembre 1959, après que le parlementaire allemand Gerhard Kreyssig, au nom du groupe socialiste, a demandé (et obtenu) le vote d'un crédit spécial «pour les dépenses destinées exclusivement à intensifier sur le plan national des six pays l'information des populations en ce qui concerne les Communautés européennes, notamment en développant la formation de la jeunesse dans un esprit européen», Schuijt, dans

<sup>(1)</sup> Entretien avec Manuel Santarelli, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Bino Olivi, 26 janvier 2004.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Manuel Santarelli, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> Ludlow, P., *op. cit.*, p. 316.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004. Ce qu'on pourrait appeler la «doctrine» du service commun de presse et d'information a notamment été exposé dans une communication de son patron à l'Institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles (17-18 février 1965) sous le titre «L'information des Européens sur l'intégration de l'Europe».

<sup>(6)</sup> PV 37, Commission CEE, 10 novembre 1958, IV, p. 4-6, et PV 52, 3 mars 1959, VIII, p. 7.

une véhémente intervention, critique les atermoiements des exécutifs dans l'organisation du service commun et dans la définition d'une conception commune de l'information <sup>(1)</sup>. Au terme du débat, le 24 novembre, l'Assemblée réaffirme «l'importance capitale» d'une politique efficace d'information de la Communauté européenne en vue de favoriser la formation d'une opinion publique européenne consciente des grandes valeurs culturelles et matérielles de l'unification de l'Europe.

Cette manière qu'ont certains à la Commission de pratiquer l'activisme, avec ou sans le concours de membres de l'Assemblée, n'est pas du goût de tout le monde comme le démontre le fait que, le 13 juin 1960, les ministres des affaires étrangères décident d'organiser une réunion des chefs des services de presse des ministères des affaires étrangères afin d'examiner plusieurs problèmes d'information, dont la plupart concernent les Communautés, sans la participation du service commun <sup>(2)</sup>. Cet incident significatif contribue, à terme, à placer la question sur le terrain politique car des choix qui seront arrêtés dépend l'ampleur des moyens budgétaires mis à la disposition de l'information.

Le Conseil, en octobre 1962, tout en reconnaissant la nécessité d'un débat avec les exécutifs, en diffère la tenue. L'Assemblée ne l'entend pas de cette oreille <sup>(3)</sup>. En novembre, elle adopte une résolution qui, dans le même temps qu'elle fixe l'objectif général qui a été rappelé, souligne fermement l'importance vitale d'une politique de l'information et l'urgence de sa discussion au sein du Conseil <sup>(4)</sup>.

Ce n'est sans doute pas uniquement cette résolution, pas plus d'ailleurs que le point de vue de la Commission exprimé par Caron, qui provoque le déblocage de la situation. La fin virtuelle de la négociation sur l'adhésion du Royaume-Uni en

janvier 1963 constitue en effet une occasion pour la France de régler certains comptes.

En mars 1963, le Coreper demande à la Commission de présenter un document qui servirait de base de discussion <sup>(5)</sup>. Le mémorandum adopté par la Commission le 26 juin 1963, en accord avec les deux autres exécutifs, est enrichi par des suggestions du groupe du porte-parole. Il n'évoque pas, à la suite des réserves émises par Mansholt, les problèmes administratifs mais uniquement la politique à suivre en vue de «contribuer à la formation d'une "conscience civique" européenne» <sup>(6)</sup>.

Après que le mémorandum a été examiné par le Coreper et un groupe de travail ad hoc, le Conseil se prononce en octobre 1963 sur quatre points importants:

- développement et rationalisation de la politique d'information des Communautés;
- création d'un groupe d'experts nationaux de l'information;
- utilisation accrue des services des ambassades des pays membres dans les pays associés et tiers dont l'action devra être coordonnée <sup>(7)</sup> tout en répondant positivement à la suggestion de la Commission d'ouvrir deux nouveaux bureaux d'information à New York et à Genève;
- création d'un groupe de travail du Conseil afin de superviser l'action de la Commission <sup>(8)</sup>.

Ce groupe de travail, dont la création traduit bien le souci de placer la Commission sous tutelle en cette année qu'on peut qualifier d'année des «fuites dans la presse» <sup>(9)</sup>, voit, dès sa première réunion, le représentant français attaquer violemment

<sup>(1)</sup> JO, APE, séance du 20 novembre 1959, p. 35-39.

<sup>(2)</sup> PV 107, Commission CEE, 15 juin 1960, V, p. 3-4.

<sup>(3)</sup> Ludlow, P., op. cit., p. 321.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

<sup>(5)</sup> Ibidem.

<sup>(6)</sup> Présenté à la Commission le 19 juin par Henri Rochereau, le mémorandum est adopté par la Commission le 26 juin. PV 232, Commission CEE, XXXV, p. 31-32, et PV 233, IV, p. 6-8.

<sup>(7)</sup> Clavel, J.-Cl., et Collet, P., op. cit., p. 50.

<sup>(8)</sup> Ludlow, P., op. cit., p. 324.

<sup>(9)</sup> De 1958 à 1972, le collège traite à 26 reprises d'une affaire de fuites dans la presse. L'année 1963 représente à elle seule 19,2 % de ce total.

la politique de l'information menée jusqu'alors par la Commission et suggérer une réorientation des dépenses à l'intérieur du budget alloué au secteur. Un budget qui, en 1963 précisément, a connu une baisse significative avant d'être revu à la hausse comme si on attendait de ce coup de semonce une inflexion de l'orientation du service commun que le Conseil, à la suite de la France, voudrait voir s'occuper davantage, en étroite concertation avec le Coreper, des États tiers plutôt que des États membres <sup>(1)</sup>. C'est que la France ne goûte que très peu, par exemple, que le bureau de Paris ait développé depuis 1959, à l'initiative de Marjolin, des «circuits parallèles» <sup>(2)</sup> sous la forme, notamment, de *Notes d'information* destinées à un «petit nombre d'initiés» <sup>(3)</sup>. La cheville ouvrière de l'entreprise, le patron du bureau de la rue des Belles-Feuilles, l'attachant François Fontaine, un autre parmi ces fonctionnaires militants qui ont le don d'exaspérer Paris, est conscient que l'ambition de fournir une argumentation, des orientations se heurtera vite à des difficultés politiques <sup>(4)</sup>. Celles-ci ne manquent et ne manqueront pas. En février 1968, pour citer un exemple, Fontaine publie dans la revue *France Forum* un article intitulé «Une dégradation de l'ordre international». Jean Rey, relevant qu'il contient «des critiques précises à l'égard de la politique extérieure du gouvernement français et exprimées, dans certains passages, en termes très vifs», fait part de ses remontrances à l'auteur. «J'estime», écrit le président de la Commission, «qu'en agissant de la sorte, vous êtes sorti des limites qui doivent être observées. Si les fonctionnaires de nos bureaux de presse doivent jouir d'une certaine liberté dans l'expression de leur pensée, ils doivent aussi faire preuve de réserve et s'abstenir de critiquer publiquement la politique des États membres [...]. Je vous saurais gré de vous inspirer de cette ligne de conduite à l'avenir» <sup>(5)</sup>.

Que le service commun et, plus tard, la direction générale de l'information n'aient pas bonne presse n'a donc rien de surprenant, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la Commission. En plus des «chevauchements» entre le service commun et le groupe du porte-parole <sup>(6)</sup>, de l'absence de «roulements des fonctionnaires» affectés aux bureaux d'information <sup>(7)</sup>, ce que dénoncent certains est l'activisme dont souffrirait le secteur. En 1964, Émile Noël, dont certains disent qu'en «ce qui concerne les relations avec la presse et l'information, il n'était pas nécessairement un allié» <sup>(8)</sup> parce qu'il les souhaitait plus ciblées, écrit à Fontaine: «J'ai toujours déploré la dispersion de notre activité d'information à de multiples secteurs que l'on ne peut que saupoudrer» <sup>(9)</sup>. Le secrétaire général a sans doute raison. Non seulement le service commun «doit naviguer au plus près avec son conseil d'administration» <sup>(10)</sup> mais, avec les moyens dont il dispose, il ne peut pas tout faire.

### Quels moyens?

Le service commun compte, en 1961, 82 personnes, y compris les agents dans les bureaux d'information de Bonn, Paris, La Haye, Rome, Londres et Washington, et dispose d'un budget de 87,2 millions de francs belges. Certains, au sein même du collège, trouvent que c'est trop. Ainsi la décision prise par le collège d'engager, en 1964, les crédits nécessaires pour aménager et équiper un studio d'enregistrement géré par la section «Radio, télévision, cinéma» du service commun de presse et d'information dans les locaux de la Commission ne l'est pas à l'unanimité. En effet, Schaus s'abstient, de même que Colonna di Paliano. Ce dernier, il est vrai, parce qu'il n'a pas été consulté, en dépit du fait qu'il soit responsable du secteur <sup>(11)</sup>!

<sup>(1)</sup> Ludlow, P., op. cit.

<sup>(2)</sup> AMK C 34/1/93, note de François Fontaine en vue d'une réunion à Bruxelles avec Robert Marjolin, Paris, 20 janvier 1959. La note est transmise à François Duchêne le 21 janvier (AMK C 34/1/94).

<sup>(3)</sup> Ibidem.

<sup>(4)</sup> Ibidem.

<sup>(5)</sup> AMK C 34/1/170, lettre de Jean Rey à François Fontaine, Bruxelles, 10 avril 1968.

<sup>(6)</sup> AMK C 33/4/302, Clara Meyers, note à l'attention de Beniamino Olivi, Bruxelles, 2 décembre 1963.

<sup>(7)</sup> AMK C 33/4/297, Richard Mayne, note à l'attention de Beniamino Olivi, 18 juillet 1963.

<sup>(8)</sup> Entretien avec Paul Collowald, ibidem.

<sup>(9)</sup> AMK C 33/4/106, lettre d'Émile Noël à François Fontaine, Bruxelles, 10 septembre 1964.

<sup>(10)</sup> Entretien avec Manuel Santarelli, ibidem.

<sup>(11)</sup> PV 296, Commission CEE, 1964, XVI, p. 22.



Renato Ruggiero, Franco Maria Malfatti, Rudolf Dumont du Voitel dans le studio de télévision de la Commission. Rudolf Dumont du Voitel, chef de la division «Radio, télévision, cinéma» de la DG X, témoigne: «Voici ce que nous avons déclaré: "Après la technologie, nous devons aussi pouvoir fournir des informations aux organismes de radiodiffusion, leur donner des suggestions et leur apporter notre aide." Nous n'avons toutefois pas pu recruter. Nous n'avions pas de postes prévus. Pour recruter, il m'a fallu recourir à toutes sortes de stratagèmes originaux. Comme le personnel temporaire. L'idée suivante m'est alors venue: nous convenons avec les organismes de radiodiffusion que chacun d'eux délèguera un rédacteur appelé à rester un an à Bruxelles. Il était dans l'intérêt de ces organismes d'avoir ne fût-ce qu'un représentant à Bruxelles, lequel pouvait étudier et expérimenter les choses par lui-même sur place et qui, en tant que représentant de sa langue et de son pays, mettait ses compétences au service de la diffusion de notre bulletin d'information, ce qui nous a permis de diffuser chaque jour un "bulletin" en quatre langues. Il était intitulé "Nous pouvons vous aider". Nous avons donc eu une rédaction multilingue qui se réunissait chaque début de semaine. Nous avons ensuite changé de système en créant un groupe de production. Nous avons pu utiliser des caméras et nous étions aussi équipés pour la diffusion de films. C'est ainsi que nous avons mis au point, à l'occasion d'événements importants ou de décisions majeures du Conseil et avec les moyens cinématographiques de l'époque — c'est-à-dire sans l'aide de l'électronique —, des films d'animation que nous avons mis à la disposition des organismes pour des décisions concernant l'agriculture, la politique extérieure, l'union douanière et d'autres domaines encore. Cette rédaction, non seulement supervisait la production, mais rédigeait également les textes des films d'animation dans les différentes langues et réalisait les bulletins à diffuser quotidiennement à destination des États membres qui constituaient l'Europe des Six. Il y avait aussi le travail de peaufinage» (entretien avec Rudolf Dumont du Voitel, 1<sup>er</sup> décembre 2003).

La tendance du service commun à aller de l'avant contre vents et marées ne se heurte pas tant au refus d'augmentation des crédits qu'à la stagnation des effectifs. En effet, sur le plan budgétaire, le coup de semonce de 1963 est suivi par une augmentation des montants alloués. En 1965, ceux-ci ont plus que doublé par rapport à 1961. Cela étant, ce budget est particulièrement complexe s'agissant d'un service commun. D'où une exécution des «dépenses d'information communes et spécifiques» selon une clé de répartition entre les trois exécutifs <sup>(1)</sup> relevant d'une véritable «comptabilité chinoise» <sup>(2)</sup>.

En ce qui concerne les agents statutaires, leur nombre, soit 85 personnes, stagne. Mais ce chiffre est trompeur car le service commun paraît bien avoir été un lieu privilégié d'inventivité afin de pallier les lacunes de l'organigramme. C'est pourquoi il faut ajouter «les personnes d'appoint» aux agents statutaires. Elles sont officiellement vingt-neuf en 1965, réparties entre Bruxelles et les bureaux d'information. Mais ce n'est pas tout. Il importe aussi de comptabiliser les contrats offerts à du personnel travaillant à Bruxelles sous l'étiquette d'experts et le «personnel engagé par des associations dont l'activité est totalement ou partiellement subsidiée» par le service commun puis par la direction générale <sup>(3)</sup>. Comme l'explique Rabier: «On a trouvé des biais» à la fois pour renforcer les effectifs mais aussi, et sans doute surtout, afin de faire passer de l'information pour lesquelles officiellement les services ne pouvaient pas agir ouvertement <sup>(4)</sup>. Ces «biais», Fausta Deshormes-La Valle les connaît. Entre 1961 et 1973, date de sa titularisation, elle a «eu vingt et un contrats d'expert, d'auxiliaire, de temporaire et puis encore d'auxiliaire» <sup>(5)</sup>...

### Mise sous tutelle?

C'est donc dans un climat qui peut être qualifié de relativement satisfaisant, à la condition de considérer aussi comme tels les moyens ingénieux trouvés

afin de renforcer les effectifs, que l'année 1965 débute. La situation se détériore toutefois rapidement. En juin 1965, préfigurant en quelque sorte la crise de la «chaise vide», les représentants du gouvernement français cessent de participer aux réunions des groupes de travail associant service commun d'information et administrations nationales, tandis qu'une visite du Conseil d'État français, organisée par Gaudet en accord avec le garde des Sceaux, est annulée par Paris au dernier moment. En cause, une lettre de Rabier «introduisant auprès des membres de l'Assemblée un questionnaire américain concernant la politique du général de Gaulle» <sup>(6)</sup>. Ce n'est qu'un incident parmi d'autres. Yann de L'Écotais, envoyé spécial de l'AFP à Bruxelles à partir de 1965, raconte que, durant la crise proprement dite, le studio de télévision de la Commission est inauguré. La représentation permanente française n'est ni avertie ni invitée. Scandale mêlé de paranoïa car «on imagina que depuis “son” studio [...] le président Hallstein allait s'adresser en direct aux populations européennes» <sup>(7)</sup>. Un autre incident encore. Durant la campagne présidentielle française, une petite brochure à couverture argentée consacrée à l'Église et l'Europe «est largement diffusée dans les régions “religieusement” sensibles et constituant donc un terrain naturellement favorable à Jean Lecanuet», adversaire du général. Or, «préparée avec l'aide rédactionnelle de l'Office catholique d'information sur les problèmes européens (OCIFE) et financée à la demande du bureau de Paris» <sup>(8)</sup>, la brochure était publiée par le service commun. La suite est aisée à imaginer <sup>(9)</sup>.

La politique de l'information qui ne retient plus, du moins officiellement, l'attention de la Com-

<sup>(1)</sup> Entretien avec Robert Pendville, 16 décembre 2003.

<sup>(2)</sup> Entretien avec Jacques-René Rabier, *ibidem*.

<sup>(3)</sup> COM(70) PV 146 final, séance du 9 décembre 1970, p. 18.

<sup>(4)</sup> Entretien avec Jacques-René Rabier, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Fausta Deshormes-La Valle, 2 février 2004.

<sup>(6)</sup> AMK C/34/1/150, mémorandum d'une conversation entre Jacques Van Helmont et François Fontaine, 6 juillet 1965. La lettre introduisait l'auteur de l'enquête, le professeur Daniel Lerner, et non le questionnaire, précise Jacques-René Rabier dans une note du 12 décembre 2005. Les résultats de l'enquête sont publiés par Lerner, D., et Gordon, M., *Euratlantica. Changing Perspectives of European Elites*, The MIT Press, Cambridge et Londres, 1969, qui remercient, parmi d'autres, Émile Noël et Jacques-René Rabier (p. VIII).

<sup>(7)</sup> L'Écotais, Y. (de), *op. cit.*, p. 34.

<sup>(8)</sup> Note de Jacques-René Rabier du 12 décembre 2005. Précisons que l'OCIFE, créé à Strasbourg en 1956, ouvre un bureau à Bruxelles en 1963.

<sup>(9)</sup> Voir la note 7 ci-dessus.



### L'origine matérielle de la crise de la chaise vide selon le porte-parole

«La réunion de la Commission, à l'occasion d'une session du Parlement européen, le 24 mars 1965, avait à l'ordre du jour la discussion et — éventuellement (mais le président Hallstein avait bien l'intention de l'obtenir "à tout prix") — l'approbation du projet de règlement sur le financement de la politique agricole commune. Le porte-parole avait été longuement reçu par Hallstein avant la réunion, et vivement encouragé à en parler à la presse, ce qui était tout à fait exceptionnel de sa part. Plusieurs journalistes avaient donc attendu la fin de la réunion (tard dans l'après-midi) pour avoir des nouvelles. Hallstein autorisa (et encouragea) le porte-parole à convoquer la presse avant la réunion extraordinaire du Parlement qui avait lieu le soir même. Un résumé du document approuvé par la Commission (après un débat très tendu à la majorité) fut rapidement préparé par le groupe du porte-parole, et donné à la presse (avant que les parlementaires reçoivent le document, ce qui provoqua un court incident entre les fonctionnaires du Parlement et ceux de la Commission). Ce fut donc le porte-parole qui fut — matériellement — à l'origine de la "crise de la chaise vide"...

*L'épisode vaut la peine d'être mentionné, puisque le comportement "anormal" de Hallstein démontrait bien sa détermination à provoquer la crise, ou, tout au moins, une confrontation entre la France et ses partenaires.»*

Témoignage écrit de Bino Olivi à Michel Dumoulin, mai 2006.

mission durant la crise fait l'objet, à Luxembourg, en janvier 1966, des soins tout particuliers de la France à travers le célèbre heptalogue destiné à «remettre la Commission à sa place» (1).

Paris demande clairement que des modifications soient effectuées dans la conduite de la politique de l'information. Celle-ci doit observer une certaine neutralité vis-à-vis de la politique globale

des États membres et doit être menée à la fois par le Conseil et la Commission. Tandis que les cinq autres partenaires cherchent à atténuer quelque peu l'impact des demandes françaises (2), la Commission manifeste à son tour sa bonne volonté. Colonna di Paliano suggère de consulter le Coreper sur les grandes lignes du programme d'information avant que celui-ci soit arrêté par les trois exécutifs. Le commissaire estime qu'il importe pour les exécutifs de réaffirmer leur pleine autorité sur le service commun, tout en tenant compte des développements concernant la future fusion (3). Finalement, forte du relatif appui des Cinq, la Commission préserve son autonomie en matière d'information alors qu'approche le moment d'organiser la Commission unique qui, au service commun, préoccupe les esprits depuis mars 1964 (4).

### La Commission unique

C'est le 28 juillet 1967 que Karl-Heinz Narjes, jusqu'alors chef de cabinet de Hallstein, est désigné pour entreprendre, sous l'autorité de Coppé, chargé de la presse et de l'information, un projet d'organigramme de la nouvelle direction générale de la presse et de l'information (5), la DG X, dont il sera le premier directeur général.

La DG X voit le jour en novembre 1967. «C'est le soulagement», se souviennent Rabier et Pendville. «Pour nous, cela simplifiait les budgets. On n'avait plus des personnes rattachées qui à l'Euratom, qui aux deux autres exécutifs et des bouts de budget» (6). Dans le même temps, c'est «une grande cassure» car Rabier, «qui n'est pas connu pour ses sentiments "gaullistes"» (7), est écarté au profit du chef de cabinet de Hallstein, «qu'il faut caser» (8).

(1) Ludlow, P., op. cit., p. 323.

(2) PV 347, Commission CEE, 1966, VI, p. 8-9; PV 349, V.9, p. 4-5, et PV 350, III.3, p. 5-7.

(3) AMK 113/1/6, Richard Mayne, note à l'attention de Beniamino Olivi, Bruxelles, 6 mars 1964.

(4) PV, Commission CE, 28 juillet 1967, 4, XXI.B, p. 34.

(5) Entretien avec Jacques-René Rabier, ibidem.

(6) AMK C 33/5/100, lettre de Jean-Jacques Servan-Schreiber à Jean Monnet, Paris, 3 novembre 1969.

(7) Entretien avec Robert Pendville, ibidem.

(1) Entretien avec Paul Collowald, ibidem.

## Hauts fonctionnaires du service commun de presse et d'information puis de la DG X (1960-1972)

— Directeur du service commun	Jacques-René Rabier (1960-1967)
— Directeur général de la presse et de l'information	Karl-Heinz Narjes (1968-1970) Jacques-René Rabier (1970-1972)
— Directeur de l'information et moyens d'information (direction générale de la presse et de l'information)	— Louis Janz (1968-1972)
— Directeur de l'information des secteurs particuliers (direction générale de la presse et de l'information)	— Jacques-René Rabier (1968-1970)

Le groupe du porte-parole, fusionné avec ceux des deux autres exécutifs, relève du président Rey. Le porte-parole de la Commission CEE, Olivi, est nommé à la tête du nouveau service. Il a de quoi faire. En 1967, le nombre de journalistes accrédités auprès de la Commission approche les 500 unités, ce qui en fait déjà une des premières concentrations de presse au monde...

Très pratiquement, ce sont les questions relatives aux réductions de personnel qui préoccupent le collègue. Proposées par Levi Sandri, elles sont acceptées sans trop de difficultés par Coppé<sup>(1)</sup>. En revanche, von der Groeben, alors qu'on continue de beaucoup discuter des effectifs de la direction générale et du groupe du porte-parole, propose de recourir à des recrutements temporaires afin de réaliser des économies tout en permettant la poursuite du travail<sup>(2)</sup>.

Les problèmes relatifs au personnel paraissant en voie d'être résolus, non sans laisser à certains l'impression que la fusion fut l'occasion d'amener

à l'information «des gens de la CECA, de l'Euratom [...] qui n'étaient pas toujours les meilleurs»<sup>(3)</sup>, la Commission se penche sur les buts et l'organisation de la politique de l'information.

Établi dans le cadre de la restructuration des services, le programme proposé est discuté en mars 1968. Meilleure connaissance du fonctionnement des Communautés par les citoyens, augmentation des crédits alloués à l'information des pays candidats à l'adhésion et importance de l'information des milieux universitaires et de l'éducation des adultes, telles sont les grandes lignes retenues. Rien d'inattendu. Pourtant, la discussion traîne en longueur. Ce qui est en cause est la manière dont le Conseil et la Commission peuvent s'entendre sur l'utilisation des crédits de l'information.

Cette délicate question traverse l'année 1968<sup>(4)</sup>. Au printemps de l'année suivante, Coppé formule des propositions qui n'ont pas la prétention de régler la question des relations avec le Conseil mais d'arrêter la position de la Commission du

(1) PV 15, Commission CE, VIII.8 et XII.1-2, p. 22-23 et 29-30; PV 23, Commission CE, 1968, IV.2, p. 4.

(2) PV 54, Commission CE, VII, p. 42-43; PV 63, XX.1-2, p. 36; PV 68, XVI.c, p. 20; PV 69, XIV.b, p. 22-23; PV 72, XLIII.1, p. 35; PV 73, XXVII.2, p. 17-18, et PV 103, XXII.b, p. 11.

(3) Entretien avec Robert Pendville, *ibidem*.

(4) PV 30, Commission CE, XXVIII, p. 8-12; PV 31, XVII.7, p. 28; PV 32, XIV, p. 15; PV 34, IX, p. 15-16. La discussion ne reprend qu'en novembre 1968 à propos du budget. Voir PV 58, VII, p. 11.

point de vue de la définition de la politique à mener. La portée des quelques principes généraux exposés par le commissaire le 26 mars 1969 est loin d'être négligeable. D'une part, la Commission devrait consacrer chaque année un débat à la politique de presse et d'information afin de dégager la ligne générale des activités d'information, *avant* de la traduire en termes budgétaires. D'autre part, la Commission doit allouer plus de crédits à ses «*public relations*». Enfin, soulignant l'importance d'une réelle coopération entre la direction générale de la presse et de l'information et les autres directions générales, Coppé propose la désignation, dans chacune d'entre elles, d'un fonctionnaire chargé d'entretenir des contacts permanents avec la DG X. Ce pourrait être le fonctionnaire déjà chargé des liaisons avec le porte-parole (1).

La proposition ne manque pas d'intérêt. Mais elle est susceptible de causer des difficultés au cas où certains ne jouent pas le jeu, ou le jouent trop bien. Ainsi, dans les semaines qui suivent la proposition de Coppé, le collège est conduit à se pencher à deux reprises sur le fait que la DG X aurait remis le texte du rapport Aigrain, dont il est question dans le chapitre consacré à la recherche, à plusieurs journalistes, alors que la Commission avait décidé de ne pas le publier. Pire, souligne Raymond Barre, *Communautés européennes*, publication de la Commission, rend publiques des informations qui ne sont pas destinées à l'être (2). Des incidents analogues sont observés à La Haye, à Bonn...

Décidément, la question du contrôle de l'information gagne en importance, au moment même où l'augmentation du nombre de journalistes accrédités renforce le rôle du porte-parole. Mais tandis qu'avec Coppé les choses se passent d'une manière relativement bon enfant — «on laisse Albert s'amuser» avec l'information, rapporte Daniel Cardon (3) — les choses changent après le 1<sup>er</sup> juillet 1970.

### Monnet encourage la nomination de Rabier pour succéder à Narjes

«Dès le début de la CECA, j'avais confié l'information à Rabier. Il s'en est remarquablement tiré. Je pense [...] que vous avez sous la main un homme exceptionnel à tous les points de vue et rompu à ces tâches difficiles de l'information.»

AMK C 33/5/198, lettre de Jean Monnet à Jean Rey, Paris, 8 novembre 1969.

La responsabilité — ou faut-il dire la tutelle? — de l'information passe aux mains du Luxembourgeois Albert Borschette. Ancien porte-parole et anciens de la DG X sont d'accord. L'ancien représentant permanent luxembourgeois entend faire table rase. Tandis que Narjes déclare qu'il a tout mis par terre (4), Olivi dénonce le fait qu'il «voulait faire le porte-parole de la Commission et mettre ses Luxembourgeois à la place de Rabier et à la mienne» (5). Il a «vraiment fait beaucoup de mal» à la DG X (6), il «a préparé la dislocation» des secteurs «Information universitaire» et «Jeunesse» qui a suivi l'élargissement (7).

Que les rapports soient tendus entre le commissaire et le directeur général — Rabier nommé le 4 mars 1970 succède à Narjes devenu ministre de l'économie et des transports du Schleswig-Holstein en novembre 1969 — ne fait aucun doute. Une anecdote particulièrement significative l'atteste.

Borschette, dont le talent littéraire était reconnu, avait été enrôlé de force dans les rangs de la Wehrmacht et avait combattu sur le front de l'Est. Ce passé de «malgré-nous» était loin d'être toujours bien perçu. Or, en 1959, le commissaire avait

(1) PV 73, Commission CE, 1969, XXXIII, p. 38-44.

(2) PV 76, Commission CE, 1969, XXXIII, p. 19, et PV 78, IX, p. 4.

(3) Entretien avec Daniel Cardon de Lichtbuer, ibidem.

(4) Entretien avec Karl-Heinz Narjes, 24 mai 2004.

(5) Entretien avec Bino Olivi, 26 janvier 2004.

(6) Entretien avec Fausta Deshormes-La Valle, ibidem.

(7) Entretien avec Jacqueline Lastenouse-Bury, 21 janvier 2004.

publié un volume de mémoires de guerre. Rabier, dont l'humour peut être assassin, ulcéré par le comportement du commissaire à l'égard de l'information, offre à ses collaborateurs un exemplaire de l'ouvrage dont le titre est en soi tout un programme: *Continuez à mourir* <sup>(1)</sup>...

Borschette entend donc reprendre en main l'information. L'étude de réformes est entamée dès juillet 1970. Une idée-force est que «l'amélioration de l'information du public sur les problèmes de la construction de l'Europe dépend de la convergence des efforts de tous les services d'information: ceux des institutions européennes et ceux des gouvernements nationaux» selon le programme d'activités d'information pour 1971 <sup>(2)</sup>. Un programme dont l'élaboration va de pair avec la réorganisation de la direction générale adoptée le 5 mai 1971 <sup>(3)</sup>.

Le nouvel organigramme paraît clair. En revanche, la répartition des tâches est quelque peu ambiguë et source de conflits et de confusions de compétences entre unités. Si quatre services sont directement rattachés au directeur général, les deux directions — «Milieux d'information» et «Moyens de l'information» — paraissent désormais conçues comme pouvant mener des actions susceptibles d'entrer en conflit avec celles conduites sous l'autorité directe de Rabier. C'est ainsi qu'un groupe de l'information économique et sociale, relevant directement du directeur de l'information est «chargé de la conception de l'information sur les thèmes relevant de la politique sociale» notamment <sup>(4)</sup>. Or il existe, rattachée directement à Rabier, une direction «Information syndicale» dont le moins qu'on puisse dire est que la politique sociale l'intéresse au premier chef. De même, au sein de la

direction des moyens de l'information, la division «Moyens audiovisuels» paraît autorisée, voire encouragée mais ce n'est pas une nouveauté, nous y reviendrons, à jouer quelque peu cavalier seul comme l'indique le détachement auprès d'elle de trois journalistes d'organismes de radiotélévision de pays membres <sup>(5)</sup>. Une opération que Borschette suit de très près avec le chef de la division concernée, Dumont du Voitel.

Cela étant, le collègue consacre plus de temps à l'examen du programme annuel d'activités. Il en découle des choix en termes de priorités d'action. Ainsi, en 1971, la Commission privilégie l'information des consommateurs, l'intensification de l'information agricole en rapport avec les nouvelles orientations de la PAC, et la nécessité de développer les actions d'information en Belgique <sup>(6)</sup>. L'année suivante, l'information sociale est mise en avant <sup>(7)</sup>, non sans que l'évolution de l'opinion publique soulève quelque inquiétude. «L'intégration politique et même économique de l'Europe n'est plus désormais quelque chose qui va de soi pour des fractions importantes de la population à l'intérieur de la Communauté», peut-on lire en ouverture du programme de la politique d'information pour 1972 <sup>(8)</sup>. Plus inquiétant encore, «les critiques les plus résolus de la politique communautaire se trouvent aujourd'hui dans une partie de la jeunesse, surtout dans celle qui est engagée politiquement» <sup>(9)</sup>. Devant ce constat, de même que devant celui des défis que constituent l'union économique et monétaire, l'élargissement et la position de la Communauté dans le monde, les principes de la politique d'information sont énumérés en vingt et un points. Parmi eux, celui selon lequel «la politique d'information doit observer des directives

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jacques-René Rabier, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> *Programme d'activité d'information pour 1971*, SEC(71) 590 final, p. 2.

<sup>(3)</sup> PV 162, Commission CE, 1971, 1, VI.b, p. 8-14. Sur les discussions antérieures à l'adoption des nouvelles dispositions, voir PV 156, Commission CE, 1971, XVIII.b, p. 5; PV 159, XXII, p. 20; PV 161, X.1 et XVIII.d, p. 18 et 16.

<sup>(4)</sup> *Réorganisation de la direction générale de la presse et de l'information*, 30 avril 1971, SEC(71) 1626, p. 3.

<sup>(5)</sup> *Note à l'attention de MM. les membres de la Commission*, 7 décembre 1971, annexe II, *Projet de réponse à la question écrite n° 401/71 de M. Vredeling*, SEC(71) 4395.

<sup>(6)</sup> PV 154, Commission CE, 1971, XXIII, p. 16; PV 159, XXII, p. 20; PV 161, X.1 et XVII, p. 18 et 24.

<sup>(7)</sup> PV 188, Commission CE, 1971, XXV.a, p. 21; PV 189, XXIII, p. 19-22; PV 199, 1972, XX, p. 19-22.

<sup>(8)</sup> *Programme de politique d'information 1972*, Bruxelles, 9 décembre 1971, SEC(71) 4483, p. 1.

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

### Se non è vero...

«M. Rabier était un homme qui était "en guerre" avec l'administration.»

Entretien avec Robert Pendville, 16 décembre 2003.

uniformes arrêtées spécialement à cet effet par la Commission ou son membre compétent dans le cadre du programme annuel ou en complément à ce dernier [...]. La direction générale [...] et le groupe du porte-parole coopèrent étroitement et se complètent mutuellement»<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, la DG X «veillera désormais davantage à ce que les résultats de son travail soient contrôlés. Il faut que les moyens d'information mis en œuvre donnent des résultats en rapport avec les frais engagés». Et, in cauda venenum, la DG X «doit être consciente de ce que ses possibilités sur le plan du personnel et de l'administration sont limitées. Ses actions doivent s'inscrire dans un cadre qui ne compromette pas leur efficacité et leur transparence»<sup>(2)</sup>.

Tout en approuvant le programme, le collègue insiste fortement, à la fin de 1971 et au début de 1972, sur le fait que la décision d'attribuer d'éventuelles contributions, notamment aux «organismes multiplicateurs», doit être prise en réunion de la Commission<sup>(3)</sup>. Certes, il y a longtemps que celle-ci octroie des subventions — la première l'est au centre européen universitaire de Nancy en mai 1959<sup>(4)</sup> — mais ce qui est significatif est le rappel. Comme s'il fallait serrer la vis à une direction générale dont la culture d'entreprise, depuis le service commun, avait été faite de trop d'ingéniosité. Or c'est sans doute cet esprit qui a permis de faire des miracles dans bien des secteurs parmi lesquels ceux de la jeunesse, de l'éducation des adultes et des universités, par exemple.

(1) *Programme de politique d'information 1972*, Bruxelles, 9 décembre 1971, SEC(71) 4483, p. 6.

(2) *Ibidem*, p. 8.

(3) PV 173, Commission CE, 1971, XI.d, p. 3; PV 189, XXIII, p. 19; PV 195, 1972, III, p. 3.

(4) PV 59, Commission CEE, 4 mai 1959, V, p. 8.

### Jeunesse et université

Tout en insistant sur le fait que ce secteur n'est pas le seul où l'imagination a été au pouvoir, il est certainement un parmi ceux où la politique mise en place dans la durée illustre le mieux l'esprit des pionniers et sa pérennité<sup>(5)</sup>.

À Luxembourg, la Haute Autorité n'est pas restée insensible au rôle des universités. Elle a notamment «créé un prix européen pour des thèses sur l'intégration européenne, accordé des bourses d'études aux jeunes instituts d'études européennes, organisé des rencontres universitaires et initié un dialogue avec le monde étudiant en réunissant en 1958 les associations nationales des étudiants des six pays membres à Rome»<sup>(6)</sup>. Mais il y a une différence entre le milieu universitaire en particulier et celui de la jeunesse en général. Dans un contexte qui est notamment celui de la réconciliation et bientôt du rapprochement franco-allemand, une action envers la jeunesse paraît indispensable une fois l'aventure de la campagne européenne de la jeunesse dissoute en 1959, après avoir échoué dans sa tentative de la voir relayée, sous les auspices des nouvelles institutions, par un «Office d'information et d'éducation européenne»<sup>(7)</sup>. La même année, le député socialiste européen Gerhard Kreyszig obtient, nous l'avons vu, que l'Assemblée parlementaire se prononce en faveur de la création d'une ligne budgétaire spécifique pour «développer un programme d'éducation civique européenne en particulier auprès des jeunes». Un crédit de dix millions de francs belges y est affecté, «donnant une légitimité renforcée au service commun pour agir dans ces milieux qui ne tardent pas à devenir particulièrement sensibles»<sup>(8)</sup>.

(5) Lastenouse, J., «La Commission européenne et les études universitaires sur l'intégration européenne, 1960-2000», *Temas de Integração*, n° 15-16, 2003, p. 12-36.

(6) Note de Fausta Deshormes-La Valle et Jacqueline Lastenouse, décembre 2005.

(7) Palayret, J.-M., «La Campagna europea della gioventù, I movimenti per l'unità europea 1954-1969», dans Pistone, S. (dir), *I movimenti per l'unità europea, 1954-1969. Atti del convegno internazionale, Genova 5-6-7 novembre 1992*, Pime, Pavie, 1996, p. 346.

(8) Note de Fausta Deshormes-La Valle et Jacqueline Lastenouse, *ibidem*.

Mais, une fois obtenue, la manne doit être gérée. Émile Noël a une idée à ce sujet. Il a été aidé à l'époque du train-exposition des Camarades de la liberté par Jean Moreau, chargé à Baden-Baden de la politique de la jeunesse et de l'éducation entre 1946 et 1951. Ce grand mutilé de guerre, spécialiste des questions relatives à la jeunesse, avait ensuite lancé la campagne européenne de la jeunesse dont deux membres au moins du bureau politique, Georges Rencki et Jean Degimbe, sont ensuite devenus des hauts fonctionnaires de la Commission CEE. Mais c'est un autre ancien de la campagne, Charles Maignal, que Noël charge du soin de retrouver Moreau afin de lui confier cette action et sa ligne budgétaire <sup>(1)</sup>. Nommé sur un poste Euratom en juillet 1960, celui-ci se préoccupe donc de jeunesse, d'éducation des adultes et surtout des milieux universitaires. Émile Noël dit également son accord, en 1964, à voir «donner pleine priorité à l'action universitaire» <sup>(2)</sup>. Un intérêt et une conviction que confirment Jacques-René Rabier et Jacqueline Lastenouse <sup>(3)</sup>.

L'action menée dans les milieux universitaires implique finalement beaucoup de monde au départ d'un noyau minuscule. C'est en quelque sorte l'illustration du processus de la contamination par la cohésion. D'où l'importance de l'accueil réservé aux visiteurs, et ils sont nombreux. Ces visites impliquent aussi, du fait de leurs compétences, des fonctionnaires d'autres directions générales le plus souvent heureux de nouer des contacts avec un monde extérieur dont ils sont généralement éloignés. Vers l'extérieur encore, la création de bourses de recherche, l'envoi de la documentation des Communautés à des centres de documentation européenne (CDE) dans les universités, les subventions destinées à l'organisation de colloques et de séminaires, l'effort développé en faveur de la dissémination de travaux de recherche, la constitution, y compris au Royaume-Uni, d'associations universitaires destinées à réunir les spécialistes des études européennes, assurent

lentement mais sûrement un maillage de l'espace universitaire européen. Et assurent un effet multiplicateur. Au niveau de l'enseignement secondaire, le bureau de Paris lance, en 1966, des dossiers envoyés à 5 000 professeurs d'histoire et de géographie. Rédigés par des universitaires et diffusés par l'association Europe université, ils sont destinés à suppléer à la carence des manuels scolaires en constituant «une opération en profondeur sur le milieu scolaire» <sup>(4)</sup>.

Cette initiative, qui constitue un exemple parmi beaucoup d'autres, est caractéristique de la volonté de compenser le peu d'ouverture à la coopération «du côté des ministères de l'éducation. Les initiatives de “mises à jour européennes” de matières telles que l'histoire, la géographie ou l'éducation civique ne reçoivent pas d'appui officiel dans les États membres, à l'exception notable de la Journée européenne des écoles. La coopération avec les ministères nationaux en matière de comparaisons statistiques n'est pas poursuivie après la crise de la chaise vide. Toutefois, à partir de 1967, une coopération s'engage avec les programmes de télévision scolaire aboutissant à la réalisation d'un certain nombre d'émissions communes» <sup>(5)</sup>.

À cette impulsion spécifique dans les milieux de l'enseignement, l'Assemblée parlementaire en ajoute une deuxième «en adoptant à l'unanimité, le 9 mai 1966, la proposition du parlementaire Scarscia Mugnozza de créer, au niveau européen, des organes de Jeunesse, représentatifs des ministères nationaux et des organisations de jeunesse. Cette proposition conduit le service commun d'information à renforcer une politique de rapprochement avec ces interlocuteurs, qui aboutit, lors du grand colloque européen de la “jeunesse” organisé en mai 1970, à la création du Forum européen de la jeunesse, désormais organe de dialogue de la jeunesse avec les institutions européennes. Le sommet des chefs d'État ou de gouvernement de La Haye des 3 et 4 décembre 1969, confirmant

<sup>(1)</sup> Entretien avec Jacqueline Lastenouse-Bury, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> AMK C 33/4/106, lettre d'Émile Noël à François Fontaine, Bruxelles, 10 septembre 1964.

<sup>(3)</sup> Entretien avec Jacqueline Lastenouse-Bury, *ibidem*.

<sup>(4)</sup> AMK C 34/1/154, lettre de François Fontaine à Jean Monnet, Paris, 24 mars 1966.

<sup>(5)</sup> Note de Fausta Deshormes-La Valle et Jacqueline Lastenouse, *ibidem*.



La politique du service commun de presse et d'information puis de la direction générale de l'information (DG X) est de multiplier les actions vers des secteurs et des milieux spécialisés susceptibles d'assurer un rôle de relais d'information. Ici, une visite d'information de la presse féminine à la Commission.

l'importance d'une politique de la jeunesse, donne un aval au rôle de la Commission. La stratégie commune Parlement-Commission a réellement permis une percée politique dans ce domaine»<sup>(1)</sup>.

Enfin, «au niveau de l'éducation des adultes, des initiatives se prennent notamment à l'égard de la presse féminine et des associations des femmes, qui attendent de l'Europe une amélioration de leur statut et qui représentent d'importants vecteurs d'information au cœur de la société. Avec le temps, le relais est pris par la politique sociale qui va donner une priorité à l'égalité de traitement inscrite dans les traités. Là aussi, une percée politique est amorcée»<sup>(2)</sup>.

(1) Note de Fausta Deshormes-La Valle et Jacqueline Lastenouse, *ibidem*.

(2) *Ibidem*.

Ce qui impressionne, il faut le répéter, est qu'autant d'initiatives aient été réalisées par un nombre somme toute restreint de personnes. À cet égard, le facteur du capital relations mis au service de ce qui ressemble bien à une cause est déterminant. Qu'il ait été constitué avant l'entrée à la Commission ou, au fil du temps, après celle-ci, ce capital relations des uns et des autres contribue fortement au développement de réseaux mis au service d'initiatives destinées à faire avancer la réalisation d'une idée. À cet égard, le vivier de la campagne européenne de la jeunesse joue un rôle qui a déjà été effleuré. Mais il est important d'y revenir afin de souligner combien de «jeunes anciens» — pour une fois il faut écrire «jeunes anciennes» — de la campagne ont en quelque sorte constitué un embryon d'une équipe motivée auprès de Jean Moreau et de Jacques-René

Rabier: Fausta Deshormes-La Valle, cheville ouvrière de *Giovane Europa*, Irène Scizier, etc.

### De l'outre-mer à l'audiovisuel

Dans d'autres cas, l'expérience mise au service de l'information a été acquise sur un terrain différent. Ainsi Pierre Cros est-il chef du bureau de presse du haut-commissaire français à Dakar quand le chef de cabinet de Lemaïgnen lui propose de venir à Bruxelles. Il y vient. «Ça commence rue du Marais», raconte-t-il. «Avec un bureau vide, un fauteuil, une armoire et il n'y a rien. Il va falloir tout faire. Il n'y a pas une archive. Il n'y a rien puisque c'est tout neuf. C'est ça qui est extraordinaire» (1). Chef de la division «Information et développement» tant à l'époque du service commun qu'au sein de la DG X, le fonctionnaire met sa connaissance de l'Afrique au service d'une information où il y a beaucoup à faire, dans la mesure où la décolonisation impose un gros travail destiné à contrer celui de la propagande soviétique. Or quelle meilleure réponse apporter que celle mettant en valeur les réalisations sur le terrain de la direction générale chargée de l'outre-mer dont il a été question (2).

Expérience antérieure aussi que celle de Dumont du Voitel qui, jusqu'à 1973, est chargé de l'audiovisuel. Ayant travaillé à Brême pour la télévision, il se retrouve à Bruxelles «dans le rôle d'une sorte de conseiller de la communication télévisée du président Hallstein». La tâche est rude. Le président manque d'humour (3). Il ne sourit pas facilement. Il faut lui apprendre à se comporter devant la caméra de manière telle que les gens puissent dire: «Tonnerre, le président est aussi capable de rire» (4).

Ce témoignage de Dumont du Voitel est révélateur. En effet, l'information continue de passer prioritairement par la presse écrite ainsi que par la

radio. Mais la télévision connaît un développement exceptionnel. Aux États-Unis d'abord, en Europe ensuite, le général de Gaulle l'utilise avec un art consommé. Enjeu en termes d'information, elle le devient aussi en termes de communication. Les États ne s'y trompent pas qui en gardent le monopole. Dès lors, l'ambition maintes fois affirmée mais rarement atteinte de développer un service de l'audiovisuel digne de ce nom se heurte à des difficultés qui sont loin d'être uniquement techniques. Une chose est d'encourager des réalisations pour la télévision telles que la série de Robert Jung pour la chaîne allemande ARD et le film *Continent sans frontières* auquel collabore le monstre sacré du journalisme qu'est Raymond Cartier. Une autre chose est de parvenir à créer un studio et de retransmettre. À plusieurs reprises, des collaborateurs de stations des États membres sont invités à Bruxelles. Ils proviennent de la RAI et de l'ARD en 1962-1963 (5). Une opération similaire se répète en 1971. Rien n'y fait. Yann de L'Écotais écrit non sans malice à propos du studio de télévision inauguré en 1965 que, dix ans plus tard, il «ne permet toujours pas d'émettre vers la RTB, la télévision belge, qui assurerait le relais vers les différentes autres stations d'Europe» (6). Incompétence technique ou blocage des États? Imagine-t-on l'ORTF du général de Gaulle, voire de Georges Pompidou, assurer le relais de Bruxelles?

Quand bien même «l'information n'a jamais été un grand portefeuille pour les commissaires» (7), elle se révèle en définitive un enjeu important. À cet égard aussi, les bureaux d'information auxquels il a été fait plusieurs fois allusion méritent de retenir l'attention.

### Les bureaux de presse et d'information

Les bureaux de presse et d'information dans les capitales ont pour but d'informer l'opinion publique nationale et en même temps de mesurer les

(1) Entretien avec Pierre Cros, 8 décembre 2003.

(2) Ibidem.

(3) «Humorlos». Entretien avec Rudolf Dumont du Voitel, 1<sup>er</sup> décembre 2003.

(4) Ibidem. «Donnerwetter, der Präsident kann ja auch lachen.»

(5) Ibidem.

(6) L'Écotais, Y. (de), op. cit., p. 34.

(7) Entretien avec Jacqueline Lastenouse-Bury, ibidem.



réactions de celle-ci et de transmettre cette information aux exécutifs. En outre, ils collaboreront étroitement à l'élaboration et à la réalisation des programmes et des initiatives développés par la direction générale à Bruxelles.

Les bureaux d'information de la CECA sont les premiers à être utilisés. Il s'agit des bureaux de Paris, Rome, Bonn et Londres <sup>(1)</sup>. Les nouveaux besoins amènent la création d'un bureau à La Haye. D'autres sont réaménagés, comme celui de Paris, qui déménage dans un immeuble de la rue des Belles-Feuilles acheté par la Haute Autorité et la Commission CEE <sup>(2)</sup>. Il est également question d'ouvrir un bureau à Berlin, mais le projet ne peut être concrétisé malgré l'accord des exécutifs.

La question primordiale est de savoir de qui les bureaux reçoivent l'information et à qui ils rendent des comptes. En 1958, le mémorandum de la Commission CEE aux deux autres exécutifs propose, entre autres, que les chefs des bureaux dépendent du service commun et que les bureaux soient communs aux trois exécutifs. Ils recevraient les informations quotidiennes et l'autorisation de transmettre ces informations des porte-parole. Leur rôle serait aussi d'assurer la coordination de l'information dans les pays où ils se trouvent <sup>(3)</sup>.

Généralement très actifs, les bureaux souffrent d'un manque structurel de personnel <sup>(4)</sup> alors que leur nombre augmente lentement mais sûrement. C'est ainsi que, en 1967, la demande du gouvernement allemand de voir créer un bureau à Berlin près de dix ans après la première tentative aboutit. Jean Rey inaugure ce qui est conçu comme une annexe du bureau de Bonn le 11 juin 1968 <sup>(5)</sup>. Bruxelles et Luxembourg font également l'objet

<sup>(1)</sup> PV 2, Commission CEE, 24 janvier 1958, XV.c, p. 8.

<sup>(2)</sup> PV 14, Commission CEE, 21 avril 1958, VIII, p. 6; PV 24, 9 juillet 1958, IX.d., p. 12; PV 26, 22 juillet 1958, XXIV.f, p. 32.

<sup>(3)</sup> PV 42, Commission CEE, 16 décembre 1958, XII, p. 2-6.

<sup>(4)</sup> Ainsi, le 23 mars 1960, le collège demande à Sicco Mansholt d'étudier avec le conseil d'administration du service commun s'il est possible de renforcer les effectifs des bureaux de Bonn, Paris et Rome. Voir PV 98, Commission CEE, 23 mars 1960, XIII.c, p. 15.

<sup>(5)</sup> PV 6, Commission CE, 1967, III, p. 8; PV 7, XI, p. 13-14; PV 8, XIII, p. 14-15, et PV 40, 1968, XXX, p. 26.

## Liste des bureaux de presse et d'information

<b>Pays membres</b>	Bonn (bureau CECA)
	Berlin (1968)
	Bruxelles (1968)
	La Haye (1958)
	Luxembourg (1968)
	Paris (bureau CECA)
Rome (bureau CECA)	
<b>Pays tiers</b>	Londres (bureau CECA, bureau de presse et d'information, 1960; création d'une mission, 1971)
	Washington (bureau CECA; bureau de presse et d'information, 1960)
	New York (bureau de presse et d'information, 1964)
	États-Unis (création d'une mission qui comprend les bureaux de Washington et de New York, 1971)
	Genève (bureau de presse et d'information, 1964)
	Canada (représentation de la Communauté)
	Tokyo (bureau de presse et d'information)
	Amérique latine: Montevideo [bureau d'information des Communautés, 1964 <sup>(6)</sup> ]; Santiago (Chili) [bureau de liaison CECA, 1965 <sup>(7)</sup> ; bureau CE à partir de 1968]
	Turquie (centre de documentation)

<sup>(6)</sup> 1964 est la date de la décision du Conseil de ministres CEE d'ouvrir le bureau (Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 773).

<sup>(7)</sup> 1965 est la date de la décision d'ouverture du bureau (ibidem, p. 774).

de demandes de création de bureaux lors des remaniements administratifs globaux de 1967 <sup>(1)</sup>.

Ce développement soulève non seulement la question des effectifs — Borschette obtient que le nombre de fonctionnaires de la DG X à Bruxelles soit plafonné afin de renforcer les bureaux — mais également celle de la décentralisation du travail et de l'exploitation des initiatives de chaque bureau <sup>(2)</sup>. La question est délicate. Nous avons vu que François Fontaine, à Paris, tout en élargissant quelque peu le cadre de sa mission, n'a pas manqué de créer des remous. Or ce qui est délicat quand il s'agit d'un pays membre l'est plus encore dans les pays tiers.

### L'information vers les pays tiers

D'une manière générale, le Conseil se montre suspicieux envers des initiatives d'information dans les pays tiers. Les risques d'interférence sont évidents. Selon les époques, la Commission, sans pour autant élaborer une vision globale des choses, prend des initiatives. Celles-ci vont dans deux directions. D'une part, l'ouverture de bureaux d'information dans les pays tiers et, d'autre part, la participation aux expositions universelles de l'époque: Montréal et Osaka.

Sans perdre de vue que cette question relève plus généralement de la problématique de l'affirmation des Communautés puis de la Communauté sur la scène internationale, il faut souligner que la Commission CEE doit batailler ferme, dès l'origine, afin, par exemple, que le Coreper reconnaisse la compétence et les prérogatives de la Commission dans la préparation de la documentation pour les pays tiers <sup>(3)</sup>. Ce point étant acquis, l'ironie de l'histoire veut que l'idée de Jean Rey de voir préparer par le groupe du porte-parole, en collaboration avec la direction générale des relations extérieures, des notes pé-

riodiques d'information, débouche sur la décision que celles-ci seraient destinées non pas aux bureaux d'information communautaires mais bien aux ambassades des États membres dans les pays tiers <sup>(4)</sup>.

Au fil des années, c'est surtout de velléités que témoigne la Commission CEE. C'est que, répétons-le, la matière est sensible. Dès lors, la seule voie qui paraît ouverte est de jouer la carte des bureaux en veillant à ne pas courir le risque d'être accusé de les transformer en «ambassades parallèles» ou en «officines de propagande» <sup>(5)</sup>.

### Tous à l'Expo

Parmi les manifestations susceptibles de servir de vitrine de la construction européenne, les expositions universelles jouent un rôle certain. À Bruxelles, en 1958, le pavillon de la CEECA montre la voie à suivre. Mais les expositions suivantes permettent de relever que, une fois encore, le Conseil et les exécutifs communautaires sont rarement sur la même longueur d'onde quand il s'agit d'information et de représentation. Ainsi, de novembre 1964 à février 1965, la participation des Communautés à l'Exposition de Montréal paraît compromise car le Conseil refuse d'approuver le montant que soumet la Commission CEE afin d'assurer une participation que Schaus et, surtout, Rey, jugent importante <sup>(6)</sup>. Finalement, c'est non sans difficultés que le pavillon des Communautés est érigé et inauguré le 10 septembre 1967.

L'impression favorable laissée par l'expérience canadienne <sup>(7)</sup> de même que les enjeux évidents de bonnes relations avec le Japon conduisent à réserver une réponse positive à l'invitation à participer à l'Exposition d'Osaka.

<sup>(1)</sup> PV 15, Commission CE, 1967, VIII.8, p. 22-23; PV 17, X.4.a, p. 28.

<sup>(2)</sup> PV 156, Commission CE, 1971, XIX.c, p. 9; PV 173, XXVIII.f, p. 34.

<sup>(3)</sup> PV 56, Commission CEE, 13 avril 1959, I, IV.2, 6.

<sup>(4)</sup> PV 87, Commission CEE, 18 janvier 1960, XXV, p. 18.

<sup>(5)</sup> Voir aussi le chapitre 17, p. 356-362.

<sup>(6)</sup> PV 292, Commission CE, XX, p. 11; PV 302, III.3, p. 5-6; PV 303, VII.1 et XXVII, p. 16 et 36; PV 305, III.3, p. 7.

<sup>(7)</sup> PV 392, Commission CE, XVII, p. 18; PV 399, III.5, p. 10-11; PV 4, XXVI.2, 40; PV 5, XI.1, p. 18; PV 6, VIII, p. 11-12.



Pavillon de la CECA à l'«Expo 58» conçu par les architectes Eugène Delatte et Robert Maquestiau.

Contrairement à ce qui s'est passé au sujet de l'Exposition de Montréal, le Conseil marque rapidement son accord de principe. En ce qui concerne le budget, Coppé propose qu'avant de négocier avec le Coreper, un montant limité au-dessous duquel une participation ne serait pas possible soit fixé. Grâce à cette méthode raisonnable dans tous les sens du terme, un compromis est trouvé avec les représentants permanents. Le volet financier étant assuré, Coppé travaille ensuite en collaboration avec von der Groeben, Sassen, Rochereau et Colonna di Paliano, ainsi que les directions générales concernées, sur le choix du plan du pavillon et sur son contenu. La réalisation finale paraît répondre à l'attente. Le ministre belge des affaires étrangères, président du Conseil en exercice, Pierre Harmel, ne tarit pas d'éloges au sujet du pavillon qu'il visite en

avril 1970 <sup>(1)</sup>. Ici aussi la conjoncture et les hommes tiennent évidemment une place déterminante dans la stratégie de l'information, sa réalisation et sa réception.

### La fin d'une époque?

Le témoignage de Paul Collowald relatif aux décisions prises à l'occasion du premier élargissement mérite d'être cité. «1973», dit-il, «c'est l'arrivée des Anglais. C'est tout un remue-ménage au niveau des directeurs généraux. C'est là où, à 3 ou 4 heures du matin, Ortoli devait finir par

<sup>(1)</sup> Sur la participation à l'Exposition d'Osaka, voir PV 23, CE, XXXVIII, p. 39; PV 34, X, p. 16-17; PV 48, XV, p. 17; PV 51, XXXII, p. 36; PV 52, XI.3, p. 22; PV 56, XX.2, p. 16; PV 57, XVIII, p. 15-16; PV 61, VI.m, p. 14; PV 117, XXXVI, p. 31.

## Les commissaires chargés de l'information

<b>Janvier 1958</b>	Michel Rasquin représente la Commission au sein du groupe de travail inter-Communautés pour l'information.
<b>18 avril 1958</b>	En attendant le retour de Michel Rasquin, Hans von der Groeben le remplace. Michel Rasquin décède à la fin du mois d'avril 1958.
<b>16 décembre 1958</b>	Hans von der Groeben souhaite être déchargé de ses responsabilités dans le domaine de la presse et de l'information. Sicco Mansholt le remplace au sein du groupe interexécutif qui contrôle la gestion du service commun et celle du groupe du porte-parole. Chaque commissaire lui donne des instructions dans les domaines de sa compétence.
<b>5 avril 1960</b>	Sicco Mansholt demande à être déchargé de ses responsabilités dans le domaine de la presse et de l'information, en raison des charges qu'il doit assumer dans le domaine de la PAC. Le collège désigne Giuseppe Caron qui devra assurer la présidence du conseil d'administration du service commun de presse et d'information. Il crée par ailleurs un groupe de travail «Presse et information», composé de Giuseppe Caron (président), Sicco Mansholt, Robert Marjolin et Hans von der Groeben.
<b>29 mai 1963</b>	À la suite de la démission de Giuseppe Caron de sa fonction de commissaire, la Commission doit nommer son remplaçant à la présidence du groupe de travail pour la presse et l'information ainsi que pour représenter la Commission au conseil d'administration du service commun. Hans von der Groeben déclare qu'il ne peut pas accepter d'assumer cette responsabilité. Sur proposition de Robert Marjolin, Henri Rochereau est nommé. Il remplace également Robert Marjolin comme membre du groupe de travail, Levi Sandri remplaçant Caron.
<b>1964-1967</b>	En 1964, Guido Colonna di Paliano devient le commissaire en charge de la presse et l'information.
<b>6 juillet 1967-1<sup>er</sup> juillet 1970</b>	Au sein de la nouvelle Commission, Albert Coppé est chargé de la presse et l'information, alors que Jean Rey, président de la Commission, est responsable pour le groupe du porte-parole.
<b>2 juillet 1970-23 février 1972</b>	Albert Borschette est chargé de la presse et l'information, alors que Franco Maria Malfatti, président de la Commission, est responsable pour le groupe du porte-parole.
<b>24 février 1972-5 janvier 1973</b>	Albert Borschette est reconduit dans son mandat alors que Sicco Mansholt remplace Malfatti et est donc responsable pour le groupe du porte-parole.

### «Une bille a sauté»

Le lendemain de la «nuit des longs couteaux», Ortoli fait appeler Rabier. «*Cette nuit il y a une bille qui a sauté*», lui dit-il. «*J'ai compris, monsieur le président. La bille, c'est moi*», répond Rabier qui se voit proposer le statut, non rémunéré, de «conseiller spécial», fonction dans laquelle il créera l'Eurobaromètre.

Entretien avec Jacques-René Rabier, 8 janvier 2004.

distribuer les portefeuilles entre les commissaires — la fameuse nuit des longs couteaux —, devait tout de suite, comme corollaire, nommer les directeurs généraux. Or il fallait absolument un directeur général de la nationalité d'un des trois pays qui arrivaient. À 4 heures du matin, Ortoli a fait sauter Jacques Rabier. Et c'est Sean Ronan, un Irlandais, qui est devenu directeur général [...]. Il

était du type absolument adorable, ne parlait pas un mot de français, ne s'était jamais occupé d'information [...]. On avait aussi nommé un nouveau directeur qui venait de l'université, Roy Price. C'était l'Anglais» (1).

Le chambardement qui survient alors peut être lu de deux manières. La première consiste, non sans nostalgie, à souligner une fracture entre la période de l'Europe à six et celle de l'Europe à neuf. La deuxième met en évidence le fait que des hommes et des femmes, formés à la «doctrine opérationnelle» du service commun et ayant donc expérimenté que l'objectif de la politique de l'information n'est pas la simple diffusion de nouvelles mais bien la contribution à la formation d'un «esprit public européen», entendent assurer, en 1973, la «reliance» entre la «Petite Europe» et l'Europe élargie.

MICHEL DUMOULIN

(1) Entretien avec Paul Collowald, *ibidem*.



## Chapitre 27

# Élargissement: la Commission en quête d'un rôle propre

Les premières rumeurs d'une possible demande d'adhésion britannique à la CEE suscitent immédiatement des réactions de réserve sur le continent. On doute en effet de la sincérité des intentions britanniques. Le représentant de la Commission à Londres, Georges Berthoin, n'a-t-il pas rapporté avec inquiétude cette prétendue déclaration du Premier ministre Macmillan <sup>(1)</sup>: «We must embrace them, destructively» <sup>(2)</sup>? Par ailleurs, la Communauté encore toute jeune est-elle en état d'intégrer sans problème un tel colosse parmi ses membres? En outre, très tôt, il apparaît que les demandes d'adhésion ne se limiteront pas à celle du Royaume-Uni. Dans le sillage de celui-ci, le Danemark, l'Irlande et la Norvège manifestent des signes d'intérêt. Quelles en seraient les conséquences pour la Communauté et, plus particulièrement, pour la Commission européenne, initiatrice de la politique et gardienne des traités?

Ce chapitre étudie la position de la Commission avant et pendant les négociations d'élargissement (1961-1963 et 1970-1973). Il se concentre principalement sur l'aspect procédural des négocia-

tions. Quelles sont les compétences de la Commission en vertu du traité, quelles marges de manœuvre les États membres lui ont-ils accordées pour jouer un rôle de négociatrice et dans quelle mesure a-t-elle su exploiter cet espace? Qui sont ceux qui se sont occupés de l'élargissement au nom de la Commission et comment leurs apports respectifs ont-ils été évalués? Et enfin, quels sont les principaux points de convergence ou de divergence entre les deux tours de négociations? L'exposé se limitera à ces questions. Il n'attachera guère ou pas d'importance à l'aspect technique et au contenu même des négociations. Quelle que soit leur importance, les pourparlers concernant l'importation de produits laitiers néo-zélandais et de sucre en provenance des États du Commonwealth, l'intégration des secteurs de l'agriculture et de la pêche des futurs adhérents et la question des contributions financières ne seront pas abordés ici. Le poids politique de certains de ces problèmes mérite cependant d'être souligné: les contributions financières au budget de la Communauté (maintenant Union) font encore aujourd'hui l'objet de discussions âpres entre les gouvernements, les arrangements convenus en 1972 ayant laissé des traces jusqu'à ce jour. De même, l'organisation du marché du su-

<sup>(1)</sup> FJME, AMK C 30/1/173, lettre de Georges Berthoin à Jean Monnet, 17 juin 1960.

<sup>(2)</sup> Voir l'encart, p. 375.

cre, et dans ce cadre le sucre du Commonwealth, occupe toujours encore les ministres de l'agriculture. Enfin, dans les pages qui suivent, l'accent sera mis davantage sur l'adhésion britannique que sur celles de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège dans la mesure où, pour la Commission également, les négociations avec les Anglais ont été centrales et ont, de loin, exigé le plus de temps <sup>(1)</sup>.

## 1961-1963

À la fin de 1960, les responsables de la Commission expriment leur réserve au sujet de l'adhésion du Royaume-Uni. Le président Walter Hallstein manifeste son inquiétude quant au revirement rapide de Londres après l'échec de la zone de libre-échange. Craignant une dislocation de la Communauté, il fait savoir qu'il n'est pas question de renégocier le traité de Rome ou de freiner le développement du projet européen. Le vice-président Robert Marjolin considère même l'adhésion britannique comme une «mauvaise affaire». Il note que, «du point de vue psychologique, les Anglais vivent dans un autre monde que le monde communautaire». Ne connaissant «aucun Anglais susceptible de devenir membre de la Commission et d'adopter une position indépendante», Marjolin estime que, dans les circonstances du moment, on peut envisager une forme d'association, mais pas plus <sup>(2)</sup>. Un mois plus tard, il se fait plus modéré, tout en persistant dans sa réserve. Il pense alors que la Communauté doit approuver l'adhésion du Royaume-Uni si ce pays est disposé à accepter le marché commun, ce dont il doute. L'adhésion du Royaume-Uni n'est, à ses yeux,

pas tant un problème commercial qu'un problème «sentimental et politique». À la suite d'un récent voyage en Angleterre, où il s'est entretenu avec Frank Figgures, secrétaire général de l'AELE, Marjolin se demande si cette adhésion est de l'intérêt de la Communauté et des Britanniques eux-mêmes. Figgures l'avertit en effet que le Royaume-Uni pourrait bien faire «exploser» le marché commun. Une mise en garde que le vice-président de la Commission prend très au sérieux, se demandant si le gouvernement britannique ne ferait pas mieux de cultiver les liens existant avec le Commonwealth, «liens qui souffriraient inévitablement d'une éventuelle adhésion» <sup>(3)</sup>.

On s'exprime également sur cette question au niveau des cabinets et des directions générales. Le chef du cabinet Hallstein, Berndt von Staden, souligne le risque de voir l'unité européenne mise en péril par un élargissement, car celui-ci compromettrait «l'orientation future de l'Allemagne, coincée dans une position défensive entre la Russie et les États-Unis». Alfred Mozer, chef du cabinet Mansholt, estime que les Anglais ne sont pas encore prêts à prendre place dans une Europe toujours en formation, à laquelle ils n'ont pris aucune part au cours de la décennie écoulée. Jean-François Deniau, directeur des affaires européennes, insiste sur le facteur «temps». Il faut d'abord définir la politique agricole commune, ce qui, d'après lui, prendra environ dix-huit mois, et, ensuite, travailler sur la politique étrangère de la Communauté, tâche qui exigera au moins trois ans. En effet, la participation britannique au marché commun n'est possible que si les Anglais posent un choix politique clair. Martin Meyer-Burckhardt, directeur des affaires générales à l'agriculture, pense que, avant d'engager quoi que ce soit avec les Britanniques, il faut d'abord étudier en détail les effets de l'introduction d'une certaine forme de concurrence dans le secteur agricole de la CEE. De même, il est nécessaire d'envisager l'impact sur l'agriculture européenne de l'association, discutée à la même période, avec la Grèce et la Turquie. Il s'attend que l'harmonisation des prix agri-

<sup>(1)</sup> Deux excellents aperçus sur l'action de la Commission pendant le premier tour des négociations d'adhésion nous sont offerts par Ludlow, N. P.: «Influence and Vulnerability: The Role of the EEC Commission in the Enlargement Negotiations», dans Griffiths, R. T., et Ward, S. (eds.), *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community and the French Veto, 1961-1963*, Lothian Foundation Press, Londres, 1996, p. 139-155; «A Welcome Change: The European Commission and the Challenge of Enlargement, 1958-1973», *Journal of European Integration History*, vol. 11, n° 2, 2005, p. 31-46.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK 55/2/3, conversation de Max Kohnstamm avec Robert Marjolin, 18 octobre 1960. Entretien avec Robert Toulemon, 17 décembre 2003.

<sup>(3)</sup> AHUE, MK 18, rapport François Duchêne, 15 novembre 1960.



coles entre la CEE et le Royaume-Uni prenne de vingt à trente ans <sup>(1)</sup>.

Pour être manifeste, la retenue des réactions n'est pas pour autant générale. Dès le début, le vice-président et commissaire à l'agriculture, Sicco Mansholt, se montre optimiste vis-à-vis de la demande d'adhésion britannique dans l'hypothèse où ceux-ci acceptent le traité, les principes et les éléments essentiels de la PAC. En mars 1961, il donne un discours à la *Europe House* de Londres. C'est l'occasion d'un échange de vues intense avec les représentants des organisations agricoles anglaises. Pointant évidemment les gros problèmes liés à l'adaptation de la politique agricole du Royaume-Uni à la PAC, il estime cependant qu'une telle entreprise n'a rien d'impossible <sup>(2)</sup>.

### Association ou adhésion?

Dans le prolongement de ces premières réactions, on s'interroge sur la question de savoir s'il s'agit d'accepter une association avec les Britanniques ou leur adhésion. À la mi-avril 1961, un communiqué de la Commission annonce que «les dispositions du traité de Rome doivent être acceptées d'entrée de jeu dans leur intégralité et que, dans les autres cas, on pourra toujours se tourner vers la possibilité d'une association» <sup>(3)</sup>. Ce communiqué sème la confusion dans les capitales, qui se demandent dans quelle mesure il doit être mis en rapport avec le cas concret de la demande britannique. Fait-on implicitement référence au remplacement possible de l'adhésion du Royaume-Uni par une simple association? Très vite, on s'aperçoit que le document en question n'a été ni discuté ni approuvé au préalable par l'ensemble de la Commission et que son texte final n'a été vu que par le président Hallstein et le commissaire aux relations extérieures Jean Rey. Mais même si certains membres de la Commission ne sont pas

d'accord avec son contenu, on ne juge pas raisonnable de donner un relief supplémentaire à cette affaire en présentant une version modifiée du texte. On jure donc qu'il ne faut pas lui accorder d'importance particulière, ni, surtout, l'interpréter comme la formulation d'une ligne politique rigoureuse de la Commission concernant la demande d'adhésion britannique <sup>(4)</sup>.

Cet incident n'est pas isolé. En septembre 1961, une situation analogue survient. Hallstein déclare pour sa défense que ses propos sont parfois rapportés d'une manière peu nuancée par la presse, une manière de rappeler qu'à l'époque il était connu pour son attitude franchement négative vis-à-vis du quatrième pouvoir <sup>(5)</sup>.

Malgré ces petits incidents révélateurs de l'indécision régnant alors à propos de ce délicat dossier, la Commission est entre-temps arrivée à la conclusion qu'une attitude trop réservée aurait un effet contre-productif, d'autant que la plupart des États membres, Pays-Bas en tête, sont en principe favorables à une demande d'adhésion. Dans ces conditions, elle ne veut évidemment pas courir le risque de se mettre à dos à la fois une série d'États membres et les adhérents potentiels.

La question prend une orientation décisive le 31 juillet 1961. Ce jour-là, le Premier ministre britannique Harold Macmillan annonce à la Chambre des communes que le gouvernement britannique a l'intention de demander l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. En regardant de plus près le texte, on s'aperçoit cependant que la demande vise en réalité à s'assurer que des conditions satisfaisantes pour le Royaume-Uni pourront (ou non) être obtenues dans la négociation. Confrontée à ce point de non-retour, la Commission est consciente que, du fait de ses connaissances et de l'expérience acquise, elle doit chercher à jouer un rôle important dans les futures négociations. S'agissant d'un premier élargissement et le cas

<sup>(1)</sup> AHUE, MK 18, rapport François Duchêne, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> FJME, AMK C 33/3/182, conférence «Agriculture in the Common Market», 28 mars 1961.

<sup>(3)</sup> ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 421, «Codebericht» van Schaik, 19 avril 1961.

<sup>(4)</sup> ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 421, «Codebericht» 134 Linthorst Homan, 24 avril 1961.

<sup>(5)</sup> Entretiens avec Beniamino Olivi, 26 janvier et 9 février 2004.

**Communiqué de la Commission CEE,  
1<sup>er</sup> août 1961, à la suite des déclarations  
de Macmillan à la Chambre  
des communes (31 juillet 1961) (au sujet  
de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE)**

«Elle la considère comme un tournant dans la politique européenne d'après-guerre. Elle y voit une nouvelle consécration de la valeur économique et politique de l'œuvre d'intégration européenne entreprise depuis 1950.»

*Bulletin de la CEE, nos 9 et 10, 1961, p. 10.*

n'ayant donc pas de précédent, il est évidemment capital que «Bruxelles» se positionne, notamment du point de vue procédural.

**Quelle doit être la place  
de la Commission dans la négociation?**

Cette question est essentielle. En effet, l'indécision règne au plus haut point. Est-ce aux États membres, au Conseil ou à la Commission d'assurer la conduite des pourparlers? Les choses s'annoncent plutôt mal pour cette dernière. Dès avant la demande officielle d'adhésion, une concertation a lieu entre les Anglais et les États membres, mais elle se déroule principalement au niveau bilatéral, entre le Royaume-Uni et la France. De plus, tant les Britanniques que les Français font savoir que le rôle de la Commission dans les futures négociations officielles doit rester modeste. Le représentant britannique à Bruxelles, Michael Tandy, part du principe que la Commission sera présente pendant les pourparlers, mais pas en tant que négociatrice<sup>(1)</sup>. La France, de son côté, n'estime pas souhaitable que la Commission entretienne des contacts di-

rects avec les Anglais, même si, «à titre officieux, Hallstein pourrait être informé par l'ambassadeur britannique accrédité»<sup>(2)</sup>.

La prise de position franco-britannique, qui s'inscrit dans le contexte du pas de deux alors esquissé entre Londres et Paris, indispose bien entendu la Commission. Jean Rey fait savoir que, en principe, la procédure à suivre pour une adhésion est la même que pour une association, à l'image de celle suivie à propos de la Grèce avec laquelle les négociations sont en cours, sur la base de l'article 228 du traité. Mais l'article 237 relatif à l'adhésion offre toutefois nettement moins de prise à la Commission. Il en ressort que les demandes d'adhésion doivent être adressées au Conseil qui se prononce à leur sujet à l'unanimité, après consultation de la Commission. De plus — et ce point est plus important encore —, «les conditions de l'admission et les adaptations du traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État qui introduit la demande». Par conséquent, les modalités d'adhésion sont déterminées non pas par la Commission, mais par les États membres à la faveur de leurs négociations avec l'État candidat, le Conseil lui-même n'ayant aucun rôle officiel dans ce cas. Cette conception est également étayée par l'article 236, lié à l'article 237 qui porte sur la révision du traité. D'après cet article, c'est au Conseil qu'il incombe de prendre une décision de principe sur la révision, et ce après avoir sollicité l'avis de la Commission et du Parlement. Mais l'élaboration de celle-ci est du domaine exclusif des États membres<sup>(3)</sup>. La procédure d'adhésion est donc une affaire intergouvernementale dans laquelle les capitales occupent une position dominante. Juridiquement parlant, la Commission n'a guère d'arguments à faire valoir.

Mais ce ne sont encore que des escarmouches. La situation prend un tour plus sérieux lorsque, en-

(1) ABZN, 996.0 EEG Deel III, «EEG en het VK, juni 1961», «Codebericht» 180 Linthorst Homan, 5 juin 1961.

(2) ABZN, 996.0 EEG Deel III, «EEG en het VK, juni 1961», «Codebericht» 343 Beyen, 27 juin 1961.

(3) ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 439, notice de Jaap Kymmell [Directie Integratie Europa (DIE)] sur la procédure des négociations d'adhésion, 21 août 1961.

### Le traité et l'élargissement

#### Article 237 du traité CEE

«Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.»

#### Article 228 du traité CEE

«1. Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil, après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité.

Le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236.

2. Les accords conclus selon les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté et les États membres.»

tre juillet et septembre 1961, les demandes d'adhésion britannique, danoise et irlandaise <sup>(1)</sup> — la demande norvégienne suit en avril 1962 — parviennent à Bruxelles. Dans un communiqué de presse, la Commission parle d'un «tournant décisif dans la politique européenne de l'après-

guerre», se disant également «fermement décidée à offrir sa pleine collaboration» et à fournir sa contribution à la «réalisation de cette nouvelle étape de l'unification économique et politique de l'Europe», ainsi qu'au «rapprochement du monde libre de part et d'autre de l'océan Atlantique» <sup>(2)</sup>.

Au-delà des déclarations, la Commission entend bien ne pas jouer les seconds rôles. Elle reçoit à ce propos le soutien de certains États membres comme l'illustrent les délibérations du Coreper du 23 août 1961. Le Comité des représentants permanents jouait un rôle important en tant que préparateur de la prise de décision au Conseil. Ces délibérations offrant une bonne illustration des opinions dominantes du moment, il est nécessaire de s'y attarder.

Le représentant permanent allemand, Lahr, alors président du Coreper, estime, contrairement aux objections dont la nature vient d'être rappelée, qu'il n'est pas impensable, sur la base des articles 236 et 237, d'accorder un rôle spécifique à la Commission lors des négociations. Il juge néanmoins préférable qu'une telle décision soit prise sur la base d'arguments «pratiques et politiques». Il invoque à cet égard le rôle de locomotive de la Commission dans les négociations d'association, l'exploitation nécessaire et souhaitable des connaissances et de l'expérience présentes en son sein, sa position en tant que «porte-parole le plus neutre qui soit» et, enfin, ses compétences particulières, par exemple en matière de tarifs douaniers communautaires. Le représentant permanent belge, Van der Meulen, juge également que la participation de la Commission aux négociations est essentielle à tous les niveaux. Il invoque, comme son collègue allemand, des considérations pratiques et politiques. De plus, il pense que, dans bien des domaines, les États membres ne sont tout simplement plus habilités à décider. Les activités de la Communauté ayant toujours progressé sur proposition et à l'initiative de la Commission, il est nécessaire, exprime encore le diplomate belge,

<sup>(1)</sup> Officiellement, il s'agissait, dans le cas du Royaume-Uni, non pas d'une demande d'adhésion, mais d'une «demande d'ouvrir des négociations en vue de trouver un accord sur l'adhésion au marché commun». Entretiens avec Beniamino Olivi, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 423, communiqué de presse de la Commission européenne, 23 août 1961.

qu'une «interaction ait lieu entre les propositions formulées par la Commission et les résultats obtenus durant les négociations». Le Luxembourgeois Borschette abonde dans ce sens, ajoutant qu'il serait bon que, dès le départ, les Anglais soient confrontés à l'existence et à la méthode de travail de l'organe bruxellois.

Linthorst Homan, pour les Pays-Bas, se montre plus critique. S'il est d'accord, «pour des considérations pratiques et utilitaires», d'accorder un rôle à la Commission, c'est à la condition que celui-ci ne soit pas considéré comme juridiquement nécessaire ou comme un droit acquis. Cette position s'explique par le fait que le gouvernement néerlandais, échaudé par les récentes expériences de l'échec de la zone de libre-échange et des débats sur la coopération politique en Europe, est indécis quant au rôle autonome de la Commission. La Haye estime que, dans les deux cas, celle-ci a trop tenu compte du point de vue français. Approuvant tous les arguments avancés en faveur de la Commission, l'Italien Pascucci Righi doute, comme Linthorst Homan, du poids des arguments juridiques.

Dans la bouche du représentant de la France, Boegner, le doute se transforme en certitude: le traité n'offre aucune base juridique permettant à la Commission de revendiquer un rôle décisif. La référence de ses collègues Lahr et Van der Meulen à l'article 236 le surprend tout particulièrement, puisqu'il n'est nullement question d'une révision du traité. Le problème doit donc être abordé de manière pratique. La Commission, en cas de présence aux négociations, aurait-elle le droit de prendre la parole, se demande-t-il? Autrement dit, la voix de la France au Coreper exprime le doute au sujet de l'utilité même de l'intervention de la Commission dans le processus.

Le président Lahr juge «humainement et pratiquement impossible» d'imposer le silence à la Commission. Il trouve en outre impensable l'idée que les Six ne fassent pas usage «de la grande connaissance des dossiers et des excellentes qualités de négociateur de personnes comme Hallstein,

Marjolin et Mansholt». En conclusion, il constate qu'aucun des membres n'est prêt à laisser la Commission prendre les rênes des négociations, mais que tous les représentants permanents, hormis celui de la France, jugent que son implication est souhaitable pour des considérations d'ordre politique et pratique.

Le Coreper est également partagé sur la désignation d'un président ou d'un porte-parole au nom des Six. Lahr, Van der Meulen, Borschette et Pascucci citent Spaak et Hallstein — à titre personnel et non en tant que président de la Commission — comme candidats potentiels à cette fonction, car tous deux «allient envergure et expérience de la négociation, d'une part, et esprit communautaire, de l'autre».

Linthorst Homan donne la préférence à Spaak, car il n'est pas raisonnable de «soustraire Hallstein au travail courant de la Commission et au programme très chargé des mois à venir». Aux yeux des Néerlandais, Spaak devrait non pas négocier avec les Anglais sur la base de points de vue communautaires définis à l'avance, mais en tant que «président de conférence» neutre, au sein d'une structure libre et multilatérale. Linthorst Homan diverge sur ce point de ses collègues, qui défendent une forme de négociation strictement bilatérale entre des États de la CEE parlant d'une seule voix et la délégation britannique.

L'opposition, une fois encore, vient de la France. Boegner, tout en se déclarant très admiratif de Spaak et Hallstein, n'est pas favorable à la désignation d'un représentant ou d'un porte-parole communautaire au nom des États membres.

Après avoir soulevé la question du rôle de la Commission et celle de l'opportunité de parler d'une seule voix, le Coreper aborde celle du lieu des négociations. Cinq des six représentants permanents accordent leur préférence à Bruxelles. La présence dans cette ville de l'appareil de la Commission est considérée comme un avantage. Une nouvelle fois, Boegner émet une opinion divergente. «L'atmosphère et l'esprit de Bruxelles» ne doivent pas être

dominés par les négociations d'adhésion», dit-il, «car le travail courant doit se poursuivre». Et d'ajouter que la France songe à Venise «en raison de son cadre splendide» ou à la capitale du pays assurant la présidence du Conseil <sup>(1)</sup>.

La France est donc en désaccord avec ses partenaires sur la plupart des points, tandis que les Pays-Bas émettent des réserves. Quant au Royaume-Uni, dont la position initiale consiste à n'envisager aucun rôle de négociatrice pour la Commission, il en arrive, au fil du temps, à une attitude plus conciliante. Au début de 1961, les Britanniques font savoir «que Londres serait surprise que la Commission soit exclue des négociations» <sup>(2)</sup>. Comme l'écrit Jean-François Deniau, les Anglais annoncent la couleur: «Jouer systématiquement les Cinq, appelés "the Friendly Five" contre la France, sans bouger eux-mêmes» <sup>(3)</sup>.

Encouragée par le soutien de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, du Luxembourg et... du Royaume-Uni, la Commission continue de revendiquer une place importante dans la négociation. L'interprétation de l'article 237 que font Boegner et Linthorst Homan est mise en cause. Le 7 septembre, le collègue des commissaires se penche sur un rapport rédigé par Michel Gaudet, chef du service juridique. En conclusion, la Commission fait savoir qu'elle souhaite non seulement être impliquée directement dans les négociations, mais aussi assumer la fonction de porte-parole des Six <sup>(4)</sup>. Il serait, selon elle, injuste de se baser uniquement sur les articles concernés du traité, l'affaire devant être abordée dans une perspective plus large. En effet, en dehors des questions purement institutionnelles, comme la composition des organes et la pondération des voix au Conseil, très peu de points à négocier concernent

exclusivement les États membres. La majeure partie des débats à mener touche en effet la Communauté dans son ensemble. Certains des principaux points liés à l'adhésion britannique, comme le commerce avec le Commonwealth, l'adaptation du secteur agricole anglais ou les relations avec les pays de l'AELE, sont des questions politiques essentielles à propos desquelles la Commission peut, sur la base du traité, revendiquer, au minimum, une participation.

La Commission n'est pourtant pas optimiste quant au dénouement de l'affaire. Axel Herbst, secrétaire général adjoint, doute, au fil des réunions du Coreper, des intentions réelles des États membres. Il craint le pire pour le Conseil des 26 et 27 septembre, où l'on décidera effectivement de la procédure à suivre <sup>(5)</sup>.

Dans l'attente de la réunion, «Bruxelles» se prépare aux négociations et se concentre sur la composition de sa propre délégation et de son appareil de soutien. Il en résulte quelques frictions internes dues aux initiatives «en soliste» de Hallstein. Le président de la Commission, sans consulter la plupart de ses collègues, procède en effet à quelques nominations en vue d'élargir le groupe de travail administratif. Ainsi, Deniau est promu au rang A1 afin de pouvoir jouer un rôle prééminent pendant les négociations. À l'intérieur de la Commission, on apprécie certes beaucoup Deniau, qui a notamment fourni un travail important lors des négociations d'association avec la Grèce, mais sa promotion porte à onze le nombre de fonctionnaires de rang A1, parmi lesquels cinq Français. Cette répartition inégale est naturellement vue d'un mauvais œil par les autres nationalités. Faute de pouvoir revenir sur la décision <sup>(6)</sup>, le collègue veille à empêcher que Hallstein s'approprie l'ensemble du dossier de l'élargissement. Il décide de placer le groupe de travail dirigé par Deniau, chargé des négociations au niveau du

(1) ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 439, rapport du représentant permanent à Bruxelles [Gecombineerd Nederlandse (Permanente) Vertegenwoordiging (GNV)] sur la réunion du Coreper concernant l'élargissement, 23 août 1961.

(2) ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 439, «Codebericht» 7369 van GNV Brussel, 6 septembre 1961.

(3) Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 2. Croire et Oser*, Plon, Paris, 1997, p. 187.

(4) AHCE, BDT 38/84, n° 99, S/04880/61, 7 septembre 1961.

(5) AHCE, BDT 38/84, n° 99, S/04880/61, rapport Herbst à la suite de la réunion du Coreper du 18 septembre 1961. Voir aussi Ludlow, N. P., «Influence and Vulnerability...», op. cit., p. 141-142.

(6) ABZN, 996 EG 1955-64, dossier 382, «Codebericht» 353 Linthorst Homan, 26 octobre 1961.

Coreper, sous la responsabilité d'une présidence composée du président de la Commission, des trois vice-présidents — Mansholt, Marjolin et Caron — et de Rey. Il appartient à ce groupe d'entretenir les contacts au niveau ministériel.

La tentative de Hallstein de s'arroger toute la responsabilité échoue donc, tandis que Rey est désigné, malgré l'opposition des Français qui, à la suite de l'expérience des négociations avec la Grèce, n'attendent pas d'apport significatif de sa part <sup>(1)</sup>.

Après les divergences apparues pendant la réunion du Coreper du 23 août sur le rôle à confier à la Commission, les points de vue des États membres ont évolué. Les pays du Benelux se sont rapprochés en adoptant un compromis entre la position bilatérale de la Belgique et du Luxembourg et la position multilatérale des Pays-Bas. Le point de vue du Benelux est que les Six doivent coordonner à l'avance et le mieux possible leurs points de vue, mais que les divergences d'opinions entre États membres ne doivent pas être exclues a priori. La position commune aux trois petits pays prévoit que la conférence soit dirigée par un président général permanent qui ferait également office de «conciliateur» en cas de conflit entre un ou plusieurs pays de la CEE et les Britanniques. Les pays du Benelux proposent Spaak, la candidature de Hallstein, précédemment évoquée dans le contexte du Coreper, n'étant plus à l'ordre du jour. Parallèlement, les trois pays plaident pour que la Commission joue un rôle consultatif. L'Italie et l'Allemagne s'en tiennent quant à elles à une formule de négociation bilatérale: les Six — strictement coordonnés — d'une part, le Royaume-Uni de l'autre. La délégation des Six doit également compter un représentant de la Commission disposant de compétences consultatives étendues. La France, enfin, lutte jusqu'au dernier moment contre une implication substantielle de la Commission <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> ABZN, 996.0 EEG, dossier 439, procédure d'adhésion à la CEE, «Codebericht» ambassade Paris, 23 août 1961.

<sup>(2)</sup> ABZN, 996.0 EEG, dossier 439, procédure d'adhésion à la CEE, mai 1964-..., les futures négociations entre la CEE et la GB, 12 septembre 1961.

Pendant la séance du Conseil des 26 et 27 septembre 1961, la décision finale concernant la procédure à suivre pendant les négociations est adoptée, à savoir:

- a) la négociation envisagée dans l'article 237 est une négociation entre les six États de la Communauté et le Royaume-Uni. Les États de la CEE doivent autant que possible proposer au Royaume-Uni des points de vue communs;
- b) la Commission participe à la conférence en tant que conseiller et a le droit d'y prendre la parole;
- c) la Commission prend également et pleinement part aux travaux de coordination des Six.

La présidence est assurée par les États sur la base d'une rotation trimestrielle. Cette solution exclut donc la proposition du Benelux en faveur de Spaak à laquelle les Français, entre autres, ne sont pas favorables. Il est également stipulé que — contre l'avis de l'Allemagne et de l'Italie — les négociations se dérouleront en grande partie au niveau multilatéral. Mais toute concession de la part des «Friendly Five» ayant une contrepartie, la France doit accepter que la Commission ne soit pas confinée dans un rôle subalterne. Dans les discussions avec les Anglais, la Commission fera office de conseiller des Six et, en cas de rencontre entre ceux-ci, elle sera autorisée à parler avec eux sans restriction. On décide aussi que les négociations auront lieu à Bruxelles. Ainsi, après l'expérience frustrante des préambules, pendant lesquels elle a failli être marginalisée, la Commission a désormais quelques raisons d'être soulagée.

### La Commission dans la négociation

Une fois la négociation commencée, l'apport de la Commission s'avère plus large que ce que le rôle de «conseiller» ne laissait supposer.

En premier lieu, le choix de la formule de négociation multilatérale lui offre en effet la possibilité

## Protagonistes des négociations d'adhésion au sein de la Commission

### Commission 1961-1963

**Walter Hallstein:** président, chef de la délégation de la Commission dans les négociations d'élargissement au niveau ministériel

**Jean Rey:** commissaire aux relations extérieures, membre de la délégation de la Commission dans les négociations d'élargissement

**Robert Marjolin:** commissaire aux affaires économiques et financières, vice-président et membre de la délégation de la Commission dans les négociations d'élargissement

**Giuseppe Caron:** commissaire au marché intérieur, vice-président et membre de la délégation de la Commission dans les négociations d'élargissement

**Sicco Mansholt:** commissaire à l'agriculture, vice-président et membre de la délégation de la Commission dans les négociations d'élargissement

**Jean-François Deniau:** chef de la délégation de fonctionnaires pour les négociations au niveau des représentants permanents

**Émile Noël:** secrétaire général

### Commission 1970-1973

**Franco Maria Malfatti:** président

**Jean-François Deniau:** commissaire au commerce extérieur, chargé des négociations d'élargissement au niveau ministériel

**Edmund Wellenstein:** chef de la task-force pour les négociations d'élargissement au niveau des représentants permanents, avec entre autres Roland de Kergolay, Manfred Caspari, Klaus Otto Nass et Fernand Braun

**Sicco Mansholt:** commissaire à l'agriculture et vice-président (président à partir du 2 mars 1972)

**Raymond Barre:** commissaire aux affaires économiques et monétaires et vice-président

**Émile Noël:** secrétaire général

Pour 1960-1963: Bange, O., *The ECC Crisis of 1963. Kennedy, MacMillan, de Gaulle and Adenauer in conflict*, MacMillan Press et St. Martin's Press, Houndmills etc., 2000; Edwards, G., et Spence, D., *The European Commission*, Frank Cass, Londres, 1994; pour 1970-1973: Hannay, D. (ed.), *Britain's entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the negotiations of 1970-1972*, Frank Cass, Londres et Portland, 2000.

d'œuvrer à la formation de points de vue homogènes et à une action commune des six États membres. Elle consacre une part importante de son énergie à cette mission et s'efforce d'être pour les Six un médiateur honnête.

La deuxième tâche de la Commission, pour laquelle elle est particulièrement qualifiée, consiste à exercer un contrôle sur le respect des dispositions du traité de Rome et du droit communau-

taire dérivé. Elle se distingue surtout par la production de rapports et d'avis qui sont acceptés avec reconnaissance par les délégations des États membres. Elle est, à une exception près, à la source de tous les rapports utilisés pendant les pourparlers<sup>(1)</sup>. Enfin, Hallstein et Deniau peu-

(1) ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 394, déclaration de Walter Hallstein concernant les négociations avec le Royaume-Uni, déposée au Parlement européen le 5 février 1963.

### Des négociations ratées (1963)

«Cet événement a eu un effet psychologique qui a influencé de manière négative le fonctionnement de l'institution communautaire durant les derniers mois. Ma Commission a tenté dès le début d'être solide comme un roc face à cette situation. Nous avons été guidés par un double souci, celui de voir que tout ce qui avait été accompli dans le cadre de la construction européenne pourrait être détruit, et par la crainte que notre entreprise ne se développerait peut-être pas davantage.»

Hallstein, W., 1963-Jaar van beproeving, rede van de Voorzitter van de Commissie der EEG gehouden op de jaarvergadering van het Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, Francfort-sur-le-Main, 4 juillet 1963, p. 6 (traduit du néerlandais).

vent, malgré l'opposition exprimée au départ, prendre respectivement la parole durant les concertations entre ministres et au Coreper.

La place de la Commission dans la négociation est assurée par un nombre réduit d'acteurs: Hallstein et son bras droit von Staden, et Deniau. Comme toujours, beaucoup de choses se passent en coulisse ou dans des circonstances telles qu'elles ne laissent guère de traces dans les archives. Ainsi Hallstein invite-t-il tous les mois le chef de la délégation britannique, Edward Heath, et sir Eric Roll, le «stratège» de celle-ci <sup>(1)</sup>, à un dîner intime en compagnie de von Staden et Deniau. Au menu: l'état des négociations et l'esquisse de solutions afin de faire progresser le dossier <sup>(2)</sup>. Ou encore les circonstances qui président, à la fin du mois d'avril 1962, à la mise au point d'un «paquet» de propositions de la Commission. Hallstein et von Staden, qui se sont rendus aux États-Unis, rentrent à bord du *Queen Elizabeth*. Six jours de traversée mis à profit pour travailler avec Deniau que le président a fait venir à New York par avion afin qu'il participe à la croisière de

retour <sup>(3)</sup>. Et si la croisière travaille, elle s'amuse aussi. Grâce à Deniau qui allie «Brianz und Phantasie», écrit von Staden.

La participation de Deniau à la négociation est jugée de manière particulièrement positive. Étant «l'un des rares à tenter de stimuler les négociations en lançant des idées constructives» <sup>(4)</sup>, Deniau, encore jeune, est généralement considéré comme un homme «de vision, d'instinct et de courage» <sup>(5)</sup>, dont les convictions européennes sont solides <sup>(6)</sup>. Bien que leurs personnalités soient très différentes, il s'entend bien avec son supérieur direct, le commissaire Rey. D'un côté, un Belge austère, protestant, ancien parlementaire; de l'autre, un Français catholique, enclin à l'autocratie, quelquefois même insolent <sup>(7)</sup>.

La Commission, notamment du côté néerlandais, se voit reprocher de choisir souvent le camp de la délégation française dans les questions controversées. C'est notamment le cas au sujet de la longueur de la période de transition imposée à l'agriculture anglaise <sup>(8)</sup>. Cette évolution peut paraître étonnante après le scepticisme français des débuts face à toute forme de participation de la Commission. En fait, les Français apprécient que la Commission s'en tienne strictement, tout comme eux, aux traités et à l'acquis communautaire. Hallstein et Mansholt jouent à cet égard un rôle actif. Mais le rapprochement entre Paris et la Commission est dû, aussi, à la conscience qu'a celle-ci que le temps presse. Comme le rapporte von Staden, Hallstein presse Heath et Roll à l'automne 1962, à l'occasion d'un de ces dîners intimes dont il a été question, «de sortir du bois» dans le secteur agricole, car «le bruit court à Paris avec insistance que le général commence à perdre patience» <sup>(9)</sup>.

Malgré les nombreuses difficultés qui se présentent, on croit longtemps en une heureuse issue

<sup>(1)</sup> Deniau, J.-Fr., op. cit., p. 187.

<sup>(2)</sup> Staden, B. (von), *Ende und Anfang. Erinnerungen, 1939-1963*, Ipa, Vaihingen/Enz, 2001, p. 222.

<sup>(3)</sup> Ibidem, p. 217-218.

<sup>(4)</sup> ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 384, 8 février 1962.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Fernand Braun, 8 décembre 2003.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Pierre Duchâteau, 22 décembre 2003.

<sup>(7)</sup> Ibidem.

<sup>(8)</sup> ABZN, 996.0 EEG 1955-64, dossier 392, 23 octobre 1962.

<sup>(9)</sup> Staden, B. (von), op. cit., p. 222.



des négociations. Pourtant, le 14 janvier 1963, elles se heurtent au veto français. À la surprise de beaucoup, y compris au sein de la Commission <sup>(1)</sup>, de Gaulle annonce, lors d'une de ses mémorables conférences de presse, qu'il rejette l'adhésion du Royaume-Uni. Les Britanniques ne sont pas suffisamment «européens» à ses yeux et, dès lors, pas encore prêts à accepter la finalité politique de la Communauté. Il ne s'agit pas d'une simple question d'acquis communautaire, car l'adhésion est aussi un acte politique exigeant une certaine «attitude européenne».

Le coup d'éclat politique du général justifié par l'exigence de voir le Royaume-Uni accepter le traité de Rome sans réserve ni restriction l'est aussi par le rejet des accords anglo-américains des Bahamas du 21 décembre 1962 relatifs à la création d'une force nucléaire multilatérale et à la fourniture, par les États-Unis, de fusées Polaris au Royaume-Uni.

«Fracas, vacarme et brouhaha. Dans les capitales, on s'indigne, on déchire ses vêtements, on se couvre la tête de cendres», écrit Deniau avec beaucoup de verve <sup>(2)</sup>.

La dernière séance de la négociation est dramatique. Les critiques et propos désagréables fusent de toutes parts — à l'exception de la Commission <sup>(3)</sup> — à l'encontre de Couve de Murville. Rien n'y fait. La France n'entend pas faire marche arrière.

### Nouvelle tentative

En 1967, l'histoire se répète. Les quatre pays concernés par les précédentes demandes en introduisent de nouvelles que de Gaulle torpille unilatéralement, malgré un avis préalable, rédigé en termes relativement positifs, de la Commission européenne <sup>(4)</sup>.



Caricature parue dans la presse britannique en janvier 1963 à la suite du veto français à l'adhésion du Royaume-Uni: «Le français est une langue difficile, mais Mac [Millan] semble particulièrement lent. On ne peut que le répéter, un coup de pied au derrière, en bon anglais, cela veut dire NON».

Deux ans plus tard, en octobre 1969, la Commission présente un avis sur la question des demandes d'adhésion. Robert Toulemon, l'un des principaux rédacteurs du document, se souvient d'une rencontre avec le représentant permanent français, Boegner. La Commission ayant proposé d'élargir considérablement, en accord avec le traité, la possibilité de vote à la majorité au Conseil de ministres afin de faciliter l'élargissement, Toulemon s'attire cette réponse du diplomate français: «Mais mon cher ami, vous nous proposez quelque chose que nous n'aimons pas, qui est l'adhésion de l'Angleterre, et pour nous la faire accepter, vous y ajoutez quelque chose que nous aimons encore bien moins, qui est la supranationalité! Alors, vous n'avez aucune chance de

<sup>(1)</sup> Entretien avec Willem-Jan van Slobbe, 6 janvier 2004.

<sup>(2)</sup> Deniau, J.-Fr., op. cit., p. 190.

<sup>(3)</sup> Staden, B. (von), op. cit., p. 222.

<sup>(4)</sup> Le 29 septembre.

nous convaincre» <sup>(1)</sup>. L'élargissement n'est décidément pas pour tout de suite.

## 1970-1973

Le départ du général de Gaulle de la présidence française, en 1969, et le sommet de La Haye, la même année, permettent de reconsidérer les candidatures à l'adhésion. «Pour autant que les États candidats acceptent les traités et leur finalité politique, les décisions intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement, les chefs d'État ou de gouvernement ont marqué leur accord pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté, d'une part, et les États candidats, d'autre part» <sup>(2)</sup>.

Ainsi le sommet de La Haye a consacré deux principes majeurs pour le devenir de la Communauté: premièrement, celui d'une adhésion à la Communauté (les trois traités étant considérés comme un tout, indépendamment des procédures d'adhésion différentes) faisant taire une fois pour toutes, tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur, la tendance de certains à considérer l'adhésion comme une affaire des seuls États membres; deuxièmement, «l'acquis communautaire» est à considérer comme un «tout» avec les traités de Rome et de Paris.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1970, des négociations avec le Royaume-Uni peuvent à nouveau être envisagées. Mais malgré le rôle constructif de la Commission lors du premier tour, et les deux «avis» déterminants qu'elle avait émis par la suite (en 1967 et 1969), il n'était pas évident qu'elle occuperait une place importante dans cette nouvelle phase. En effet, les États membres, et en particulier la France, défendent encore avec vigueur leur position antérieure.

Pas plus que la première fois, la Commission ne se résigne à ce rôle. En janvier 1970, soit bien

### Charles de Gaulle — Conférence de presse tenue au palais de l'Élysée — 14 janvier 1963

«Là-dessus, la Grande-Bretagne a posé sa candidature au marché commun. Elle l'a fait après s'être naguère refusée à participer à la Communauté qu'on était en train de bâtir, après avoir créé une sorte de libre-échange avec six autres États, [...] après avoir fait quelques pressions sur les Six pour empêcher que ne commence réellement l'application du marché commun. L'Angleterre donc a demandé à son tour à y entrer, mais suivant ses propres conditions.»

Gaulle, Ch. (de), *Discours et messages*, t. IV, *Pour l'Effort: Août 1962-Décembre 1965*, Plon, Paris, 1970, p. 68.

avant l'ouverture des négociations, le président Rey déclare à Monnet que la Commission ne peut pas être écartée et que «Mansholt, Barre et d'autres membres du collège comptent bien sur le fait que la Commission ferait partie de la direction des négociations». Rey suggère dès lors de prolonger le mandat de sa Commission jusqu'à la fin des négociations avec les Britanniques. Il propose de composer, au sein de l'institution, un petit comité qui se chargerait, sous la direction du président, de la coordination pendant les négociations <sup>(3)</sup>. Le parallèle avec les années 60 est clair. Par ailleurs, Rey fait référence au récent Kennedy Round dans lequel la Commission a exercé avec succès la fonction de négociateur principal au nom des États membres. Selon lui, le Conseil doit inviter la Commission à élaborer, avant le début des négociations, des propositions sur les points à aborder par la suite. Une fois approuvées par le Conseil, ces propositions formeraient la base des négociations entre la Commission et les États membres <sup>(4)</sup>. Rey est

<sup>(1)</sup> Entretien avec Robert Toulemon, *ibidem*.

<sup>(2)</sup> Extrait du communiqué du sommet des chefs d'État ou de gouvernement, tenu à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. Voir l'encart p. 140-141, point 13.

<sup>(3)</sup> FJME, AMK C 33/5/207, conversation de Jean Monnet avec Jean Rey, 13 janvier 1970.

<sup>(4)</sup> AHUE, EN 113, SEC(69) 4733, note à l'attention de MM. les membres de la Commission, 11 décembre 1969.



Le «steeple-chase» britannique sur la voie de l'adhésion. La partie de saute-mouton, qui est aisée avec les partenaires belges (BE), néerlandais (NE) et luxembourgeois (LUX), se heurte à l'obstacle insurmontable que constitue le général de Gaulle.

optimiste au sujet de l'espace de négociation que les gouvernements nationaux lui accorderaient. Il fait allusion, à cet égard, aux bons contacts personnels qu'il entretient avec le président français Pompidou, son ministre des affaires étrangères Maurice Schumann et le chancelier allemand Brandt. Monnet n'est pourtant pas complètement convaincu. D'après lui, Rey attend trop des conversations individuelles informelles avec les chefs de gouvernement et attache trop peu d'importance à la nécessité, pour la Commission, d'une position énergique et clairement exprimée. «C'est la Commission qui négocie et non un individu», déclare-t-il (1).

Les doutes de Monnet trouvent un écho dans l'évolution des choses. En mars 1970, en effet, les gouvernements décident de nommer une nouvelle Commission, dont le président, selon le système de rotation convenu, doit être italien. En outre, au sujet de la procédure des négociations en tant que telle, il apparaît très vite que les ministres des affaires étrangères souhaitent occuper une place de premier plan (2). Une nouvelle fois, la Commission doit renoncer à l'idée de jouer le rôle de porte-parole.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1970, Malfatti succède à Rey en tant que président de la Commission. Son chef de cabinet est l'habile Renato Ruggiero, futur directeur

(1) FJME, AMK C 33/5/207, conversation de Jean Monnet avec Jean Rey, 13 janvier 1970.

(2) FJME, AMK C 33/4/222, conversation avec Émile Noël, 19 mars 1970.

général de l'OMC. Peu auparavant, au cours d'une conversation entre le secrétaire général Émile Noël et les membres du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe (CAEUE), les spéculations au sujet de l'identité de celui qui dirigera la délégation de la Commission pendant les négociations au niveau ministériel vont bon train. Les noms de Malfatti, Deniau, Borschette et Dahrendorf sont évoqués. Pour chacun, le pour et le contre sont pesés. Malfatti a l'avantage de pouvoir négocier en qualité de président, comme Hallstein pendant le premier tour. En revanche, il ne dispose pas de l'expérience — ni peut-être des capacités — de son prédécesseur. Deniau peut se prévaloir du bagage acquis en tant que directeur de la task-force lors des premières négociations. Mais au sein de la nouvelle Commission, il est chargé de l'aide au développement des pays associés, si bien que la direction générale placée sous sa responsabilité n'est pas directement concernée par la question de l'élargissement. Les portefeuilles des relations extérieures et du commerce extérieur ayant été attribués au commissaire Ralf Dahrendorf, les négociations d'élargissement relèvent donc, en principe, de ses compétences. Il a toutefois contre lui son inexpérience à la Commission, puisqu'il arrive tout droit de Bonn, où il a exercé les fonctions de secrétaire d'État aux affaires étrangères. Contre Albert Borschette, représentant permanent du Luxembourg pendant le premier tour des négociations, on argue qu'il a récemment proposé de faire du Conseil le porte-parole principal de la Communauté à la place de la Commission! Cette déclaration ne joue évidemment pas en sa faveur. En définitive, le tour de piste auquel le CAEUE s'est livré ne débouche sur aucune conclusion opérationnelle <sup>(1)</sup>.

Le Conseil des 8 et 9 juin 1970 fixe de manière définitive les tâches qui reviennent à la Commission. Il s'agit: a) de donner des avis sur les problèmes qui surgiraient au cours des négociations; b) d'exposer et de défendre la politique communautaire ayant déjà fait l'objet d'un accord; c) de proposer, à la demande du Conseil et en collabo-

ration avec les pays candidats, des solutions aux problèmes; d) de mener des entretiens exploratoires avec les pays de l'AELE non adhérents.

Les négociations au niveau ministériel doivent être dirigées par le président du Conseil, suivant l'habituelle alternance semestrielle. Le plaidoyer de Rey en faveur d'un rôle central de la Commission n'a donc pas été entendu. Pourtant, en comparaison avec le premier tour de négociations, la Commission se voit concéder davantage de possibilités de faire valoir son influence. Il est établi plus clairement qu'auparavant qu'elle peut elle-même, à la demande du Conseil et en concertation avec les délégations des pays candidats, proposer des solutions aux problèmes. Même s'il s'agit exclusivement, dans ce cas, d'intervenir au sujet de politiques communautaires déjà établies, c'est une opportunité considérable pour la Commission puisque son rôle de gardienne des traités et de l'acquis n'a pas cessé de prendre de l'importance depuis le début des années 60. Le droit européen primaire et secondaire et les terrains politiques sur lesquels la Communauté évolue s'étant considérablement développés, il y a désormais peu de sujets à propos desquels la Commission ne puisse pas revendiquer quelque autorité. Ce qui frappe également, c'est que le Conseil est venu se placer au centre du processus de négociations à la place des États membres, renforçant ainsi le caractère communautaire de celles-ci. Les pourparlers sont également d'une nature plus bilatérale — d'une part, les pays de la CEE et, d'autre part, le Royaume-Uni — qu'ils ne l'ont été au début des années 60 <sup>(2)</sup>.

## La «machine» de la Commission

Au lieu de s'occuper de procédures formelles, la nouvelle Commission se concentre surtout sur la question des possibilités concrètes qui se présenteront à elle pour user de son influence, de ses connaissances et de son expérience.

<sup>(1)</sup> FJME, AMK C 33/4/227, conversation avec Émile Noël, 1<sup>er</sup> juin 1970.

<sup>(2)</sup> AHUE, FMM 41, rapport général, *Négociations avec les pays candidats*, p. 282-284.



Dans la nuit du 22 au 23 juin 1971, intervient l'accord décisif pour l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne. Les journalistes et techniciens de la presse mondiale attendent pendant de longues heures une décision à la suite de cette nouvelle épreuve marathon. Certains tentent de dormir comme ils le peuvent, les discussions durant jusqu'aux petites heures du matin.

Il faut tout d'abord mettre sur pied une bonne « machine » interne. À peine entré en fonction, Malfatti compose le groupe qui sera impliqué dans les négociations: à sa tête, le commissaire à l'aide au développement, Deniau, qui a donc été préféré aux candidats précédemment nommés. La direction B de la DG I, compétente en matière d'élargissement, d'association et d'accords préférentiels, est placée sous sa responsabilité. Il se situe dès lors à l'intersection des deux axes de négociations. Lui qui, au début des années 60, a représenté la Commission au niveau du Coreper s'occupe cette fois de concertation ministérielle. Il dispose de l'appui d'une task-force qui est non seulement responsable des négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, mais conduit aussi des pourparlers avec les

pays non adhérents de l'AELE, comme la Suède et l'Autriche. Cette task-force est placée sous la direction du directeur général Edmund Wellenstein, issu de la Haute Autorité de la CECA et, depuis 1967, à la tête de la direction générale du commerce extérieur à la Commission. Préféré au fonctionnaire dont la candidature paraît la plus évidente, à savoir le directeur général des relations extérieures, Helmut Sigrist, Wellenstein connaît Deniau depuis l'époque où celui-ci était commissaire au commerce extérieur (1967-1970). Jouissant de la grande confiance de Deniau qui le surnomme « le miraculeux » (1), Wellenstein a acquis, pendant sa longue carrière européenne, une réputation de négociateur habile, doté d'une très

(1) Deniau, J.-Fr., op. cit., p. 273.

### Jean-François Deniau évoque ses contacts avec Georges Pompidou

«Le président de la République française, Georges Pompidou, me fait confiance. Tout au long de cette affaire si complexe, je vais le voir régulièrement. [...]

Pour mieux tenir Pompidou directement au courant de la négociation, je rédige une note de base [...] avec, colonne de gauche: avantages de l'entrée de l'Angleterre, colonne de droite: inconvénients. Il me demande à brûle-pourpoint mon sentiment personnel. Réponse: "Il n'est plus possible pour la France de mettre une deuxième fois un veto, même si le premier était justifié. [...]"

— Votre avis, Deniau?

— On ne peut pas dire non à l'Angleterre si elle veut vraiment entrer. Le choix est alors de savoir si c'est nous qui la faisons entrer.

— Quel est le meilleur pour nous?

— Beaucoup de problèmes dans les deux cas. Mais il sera encore plus facile à l'Angleterre de bloquer la Communauté en restant dehors qu'en étant dedans; son absence fournit un alibi permanent à tout membre qui n'a pas envie d'agir. Il faut aussi se souvenir que Westminster est la mère des démocraties et que nous devons notre liberté aux pilotes de la bataille d'Angleterre."

Pompidou est un chasseur passionné, de type rural. Il dit:

"—Ne sortons pas du buisson (il se tasse dans son fauteuil comme un chasseur à l'affût qui se dissimule). Ne jamais sortir le premier du buisson."

Un mois après, nouveau tête-à-tête.

"—Et si nous décidions d'empêcher l'entrée des Anglais?"

— Toujours la même règle du jeu, Monsieur le Président. Nous ne disons pas non. C'est aux Anglais de dire non.

— ?

— Ils le feront s'ils ont le sentiment que la Communauté européenne est inacceptable pour eux, parce que les inconvénients politiques et notamment institutionnels l'emportent sur les avantages commerciaux.

— Et comment les faire pencher en ce sens?

— Théoriquement très simple, Monsieur le Président. Il suffirait que, dans l'"acquis communautaire", les Six s'accordent sur le renforcement des pouvoirs de la Commission européenne, le retour au vote à la majorité qualifiée au Conseil de ministres, du moins une interprétation limitée de l'"intérêt très important" d'un pays, et l'élection au suffrage universel de l'Assemblée de Strasbourg à qui la délégation française conteste encore furieusement le droit de s'appeler Parlement. Les trois mots sont magiques, du même alambic qu'abracadabra ou vade retro. Les Anglais reculeront en disant 'pas pour nous'. Nos partenaires peuvent difficilement s'y opposer, pris à contrepied de tous leurs discours."

Je rappelle mon dialogue avec le ministre hollandais des affaires étrangères, Joseph Luns:

"—Comment pouvez-vous être aussi favorable à l'entrée de l'Angleterre et aussi favorable à l'intégration politique européenne, alors que c'est totalement contradictoire?"

— Tant qu'à faire l'Europe à l'anglaise que vous voulez, vous Français, nous imposer, autant la faire avec les Anglais."

Silence. Pompidou tire sur son mégot de Marlboro.

"—Mais dites, Deniau, ces progrès institutionnels à six, c'est se marier avec les Allemands?"

— Oui, Monsieur le Président. Et pas seulement à la mairie. L'Europe est une religion."

Un mois plus tard, je revois Pompidou après lui avoir envoyé un petit mot personnel d'avertissement: "On ne peut plus attendre. La machine de la négociation tourne. Jusqu'ici il a été possible d'en rester au nettoyage préparatoire et à l'exploration des dossiers. Maintenant, il faut

*trancher, savoir ce que nous voulons, ce que nous ne voulons pas. Il n'y a pas de bonne négociation sans objectifs.*"

*Pompidou est presque allongé dans son fauteuil. Il regarde ses ronds de fumée monter au plafond doré du palais présidentiel. Il se redresse, pose son mégot.*

*"—Faites-les entrer, Deniau. C'est encore comme ça que nous aurons le moins d'emmerdements."*

*Au moment où je pars, il me rappelle.*

*"—Et ne dites rien au Quai. S'il en savait la moitié, il irait en raconter le double. Rien. Je ne me suis pas fait que des amis."*

Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 2. Croire et Oser*, Plon, Paris, 1997, p. 273-274 et 276-279.

grande énergie et d'une très bonne connaissance des dossiers. Ces qualités, faut-il même le dire, seront bien utiles dans la problématique épineuse de l'élargissement. Mais Wellenstein n'agit évidemment pas seul. Il est efficacement assisté, au sein de la task-force, par ses suppléants Roland de Kergerolay et Manfred Caspari en qualité d'adjoints. La participation directe d'autres hauts fonctionnaires est très importante. Celle de Louis Rabot et Helmut von Verschuer (respectivement, directeur général et directeur à la direction générale de l'agriculture) témoigne du fait que les problèmes agricoles sont parmi les plus délicats. Fernand Braun (directeur général adjoint à la direction générale de l'industrie) couvre tout ce qui a trait au marché intérieur (union douanière, problèmes industriels, etc.) et Gérard Olivier (directeur général adjoint au service juridique) traite les problèmes institutionnels et d'ordre juridique général. Francesco Fresi, chef de la division responsable pour l'adhésion et secrétaire de la délégation, assure, sous l'autorité directe de Wellenstein, la coordination de l'ensemble des travaux de la délégation pour la préparation des dossiers des négociations, ainsi que la représentation de la délégation de la Commission au sein du «Comité de rédaction» des textes du futur traité d'adhésion. Josephus Loeff et Paolo Cecchini (chef de la division «Pays de l'AELE») traduisent, par leur présence, l'importance des liens qui existent entre les négociations avec les pays candidats à l'adhésion et celles avec les autres pays de l'AELE. À noter enfin que nombre d'autres fonctionnaires ont pris part aux travaux de préparation des négociations, ou aux travaux de nombreux groupes de travail, notamment Dieter Maltzahn,

Jacques Leconte, Klaus Otto Nass, Luigi Boselli, Adriaan Kouwenhoven, Hans Beck <sup>(1)</sup>.

La rédaction des traités: la question est évidemment essentielle car elle comporte en définitive plusieurs facettes. Au risque d'anticiper sur la suite des événements, il importe d'en dire un mot dès à présent.

Le premier aspect de la question, qui occupe le service juridique de la Commission et son homologue du Conseil, est de savoir s'il y a lieu de conclure un seul traité avec l'ensemble des candidats à l'adhésion ou un traité séparé avec chacun d'entre eux? De même, faut-il conclure un seul traité pour l'ensemble des trois Communautés ou des actes différents pour chacune de celles-ci?

Aux yeux du service juridique, la réponse à la première question est simple. L'instrument d'adhésion doit être unique, cette technique ne faisant «nullement obstacle à ce que, soit dans le traité lui-même, soit dans des protocoles qui y seraient annexés, soit traitée ou résolue toute question n'intéressant que certains pays candidats» <sup>(2)</sup>.

La deuxième question, en revanche, est beaucoup plus complexe. L'adhésion à la CECA relève d'une décision du Conseil suivie du dépôt par les pays candidats d'un instrument unilatéral d'adhésion,

<sup>(1)</sup> Entretien avec Klaus Otto Nass, 2 avril 2004.

<sup>(2)</sup> Archives personnelles de Francesco Fresi, note du service juridique, s.d., p. 4.

alors que celle aux deux autres Communautés requiert un traité interétatique <sup>(1)</sup>, d'où la recherche d'une solution plus commode et juridiquement possible en vue d'aboutir à un acte unique. Mais le service compétent de la Commission, tout en déployant des trésors d'inventivité en termes d'interprétation des textes communautaires, se garde bien de conclure, soulignant qu'il «croit qu'une décision politique doit être prise» <sup>(2)</sup> en conformité avec les orientations du sommet des chefs d'État ou de gouvernement réunis à La Haye. Ceux-ci ont consacré le principe selon lequel les trois traités doivent être considérés comme un tout indépendamment des procédures d'adhésion différentes, mettant ainsi fin à la tendance selon laquelle l'adhésion a fait l'affaire des États membres. Désormais, l'acquis communautaire forme un tout avec les traités de Paris et de Rome.

La solution adoptée finalement pour mettre fin à une éventuelle incertitude est subtile. Les nouveaux membres adhèrent à chacune des trois Communautés sur la base d'un traité en ce qui concerne la CEE et la CEEA, d'une décision en ce qui concerne la CECA, un acte d'adhésion coiffant en quelque sorte le tout <sup>(3)</sup>.

Que les juristes, dans cette circonstance comme dans d'autres, aient joué un rôle déterminant est évident. Mais ils ne sont pas les seuls, car c'est tout un dispositif impliquant à la fois la «délégation de la Commission pour la négociation de l'élargissement de la Communauté» et certains fonctionnaires dans les directions générales qui est mobilisé.

Contrairement à ce qui s'était passé lors des premières négociations, pendant lesquelles différents membres du collège avaient prétendu s'occuper de la question, cette responsabilité est maintenant concentrée sur la personne de Deniau. À l'inverse de Hallstein, Malfatti se tient en retrait. Même Mansholt, qui est toujours chargé de l'agriculture, est nettement moins présent que pendant

la première phase. Il est en quelque sorte devenu «l'homme des grandes orientations» et laisse les détails techniques du dossier complexe de l'agriculture au directeur général Louis Rabot, un homme expérimenté, et au directeur des affaires internationales, Helmut von Verschuer.

L'un des rares membres de la Commission, à part Deniau, à être directement impliqué dans les négociations est le vice-président Raymond Barre. Celui-ci, en tant que responsable des questions économiques et monétaires, est concerné de près par le dossier de la livre sterling et de l'intégration du Royaume-Uni dans le marché européen. Loin d'être un partisan enthousiaste de l'adhésion britannique, il est soupçonné pendant longtemps par la délégation du Royaume-Uni de vouloir mener les négociations à l'échec <sup>(4)</sup>. Wellenstein s'insurge contre cette allégation. Barre était «critique, strict et opposé à la concession d'opt-outs» aux Anglais, mais «jamais destructif», rapporte-t-il <sup>(5)</sup>.

Quelques graves conflits éclatent néanmoins entre les commissaires français Deniau et Barre. Selon Duchâteau, membre du cabinet Deniau, son chef avait tendance à considérer Barre comme un professeur «embêtant et rasoir», tandis que Barre le voyait comme un «diplomate superficiel» <sup>(6)</sup>. Diplomate, Deniau l'est assurément. Pendant les négociations, il entretient avec la politique et la bureaucratie françaises, ainsi qu'avec le Comité d'action de Jean Monnet, des liens étroits qu'il utilise pour aplanir les divergences d'opinions apparaissant en cours de route. Régulièrement, il s'entretient directement avec le président Pompidou <sup>(7)</sup>. À l'intérieur de la Commission, il se tient au courant grâce aux rapports de Wellenstein, qui assure, avec sa task-force, une part importante du travail de fond <sup>(8)</sup> et développe au cours des négociations une influence d'autant plus grande qu'il était «peut-

<sup>(1)</sup> Archives personnelles de Francesco Fresi, *ibidem*, p. 8.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>(3)</sup> Archives personnelles de Francesco Fresi, note d'Edmund P. Wellenstein à Jean-François Deniau, 18 janvier 1972 (FF/ma).

<sup>(4)</sup> Hannay, D. (ed.), *Britain's entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the negotiations of 1970-1972*, Frank Cass, Londres et Portland, 2000, p. 306-307.

<sup>(5)</sup> Entretien avec Edmund P. Wellenstein, 17 décembre 2003.

<sup>(6)</sup> Entretien avec Pierre Duchâteau, *ibidem*.

<sup>(7)</sup> Entretien avec Francesco Fresi, 5 février 2004.

<sup>(8)</sup> AHUE, FMM, 18 décembre 1970 (adhésion n° 91/70), 19 avril 1971 (n° 52/71), 2 mai 1971, 7 mai 1971 (n° 65/71), 14 mai 1971 (n° 72/71), 2 juillet 1971 (n° 103/71), etc.



être le seul directeur général qui pouvait dialoguer directement en Conseil avec les ministres» (1).

Le volume de travail requis est énorme. Les heures supplémentaires sont la règle. Les séances nocturnes se suivent. La mauvaise qualité du café et des sandwiches marque visiblement les esprits.

Pas seulement les esprits des négociateurs au sommet, comme Deniau et Wellenstein, mais aussi ceux des fonctionnaires chargés de rédiger les propositions de la Commission à insérer dans le traité d'adhésion (2). Et ce sans tenir compte des moments où cela «chauffe» davantage encore. Ainsi, par exemple, au second semestre de 1971, la présidence italienne veut que le traité d'adhésion soit signé avant la fin de son mandat. En vain d'ailleurs, puisque celui-ci ne le fut qu'au début de 1972, sous la présidence luxembourgeoise (3).

Cela étant, les négociations sont moins formelles à l'époque qu'elles ne le deviendront par la suite. Bien des points sont réglés pendant des dîners informels et des entretiens intercalés entre les rencontres officielles. Les contacts personnels sont essentiels et «le principal se passait en dehors de la salle de réunion» (4).

D'un point de vue formel, on constate que, si, dans les années 1961-1963, les États membres et les capitales détenaient la plus grande partie du pouvoir, les négociations se concentrent, au début des années 70, au niveau du Conseil et des représentants permanents. Dans ce cadre, la Commission peut agir assez librement en donnant des avis et en faisant des propositions. Si ceux-ci ne sont pas adoptés, ce n'est pas sa faute, mais celle des ministres. Wellenstein parle à cet égard de position «rêvée» (5).

Cela n'empêche pas certaines émotions fortes. Duchâteau raconte que Deniau exaspéra un jour le négociateur britannique Geoffrey Rippon à un

(1) Entretien avec Francesco Fresi, *ibidem*.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*.

(4) Entretiens avec Jean-Claude Eeckhout, 3 décembre 2003, et Edmund P. Wellenstein, *ibidem*.

(5) Entretien avec Edmund P. Wellenstein, *ibidem*.

### Souvenirs de négociations: mauvais café et mauvais sandwiches

*Patrick Hillery, 1971*

*«Les séances qui durent toute la nuit, cela signifie parfois revenir à l'hôtel pour prendre son petit-déjeuner, puis, sans dormir, prendre l'avion pour Londres. Ces séances nocturnes me laissent un arrière-goût de mauvais sandwiches et de café imbuvable... sans parler des pressions exercées par exemple par le président de la Commission, M. Malfatti, qui me rendait visite pour tenter de me convaincre que je bloquais tout le processus. Mon activité de médecin généraliste au Master Hospital de Dublin a peut-être été une bonne préparation à ce type de situation.»*

Hillery, P., *How I negotiated Irish Entry to the EEC*, IPA, Dublin, 1999, p. 24.

*Jean-François Deniau, été 1962*

*«Une dramatique séance de nuit... mauvais café et cigare froid. Nous sommes dans une petite salle, deux par délégation... Blocage. Le président fait circuler une nouvelle tasse de mauvais café, ce qui parfois donne le temps d'esquisser un compromis.»*

Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 2. Croire et Oser*, Plon, Paris, 1997, p. 187-188.

point tel que celui-ci renversa, par pure frustration, les verres de whisky servis sur la table de son interlocuteur (6). De temps à autre, la Commission commet également des erreurs manifestes. L'instauration, à la veille de l'ouverture des négociations, de la politique commune de la pêche (PCP), certes sur la base d'une décision unanime du Conseil, est une erreur tactique, qui conduit à de graves conflits avec les délégations des pays adhérents. En effet, la PCP accorde aux pêcheurs le libre accès aux eaux territoriales des États membres. Cela signifiait que les quatre pays candidats cesseraient, dès leur adhésion, de disposer librement de leurs zones de pêche. La nette impression des

(6) Entretien avec Pierre Duchâteau, *ibidem*.

**«La signature des actes d'adhésion»,  
«expression d'une volonté politique»**

«Ce qui se passe aujourd'hui n'est pas dû uniquement à ce qu'on appelle la *force des choses* (1); il est le fruit d'une volonté tenace qui s'est manifestée dans l'*action des hommes* et des institutions.

La signature qui aura lieu samedi n'est pas l'acte du notaire qui certifie l'existence d'une situation donnée. Il est l'expression d'une *volonté politique européenne* qui a réussi à surmonter des difficultés énormes et il constitue un véritable pari sur l'avenir.

[...]

Rappelons aux nouveaux membres la responsabilité qui pèse sur leurs épaules. Ils sont entrés dans la Communauté parce qu'elle est un groupement dynamique. Ils sont entrés dans la Communauté parce qu'elle est le seul moyen d'avoir un rôle mondial à jouer. Ils ont fait eux aussi un grand pari. Ils ne doivent rien négliger pour le tenir.»

Emanuele Gazzo dans *Europe*, 21 janvier 1972.

pays candidats est que les Six ont pris cette décision pour pouvoir aborder le problème de la surcapacité des flottes de pêche des futurs nouveaux membres. De violentes controverses et de longues et pénibles négociations s'ensuivent. Finalement, une période transitoire de dix ans est instaurée. Les États adhérents pourront continuer durant cette période à disposer librement de la majeure partie de leurs ressources de pêche.

Ce récit ne serait pas complet sans mentionner le corollaire inévitable de l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark: le règlement des relations futures avec les partenaires non adhérents de l'Association européenne de libre-

échange (AELE) ou European Free Trade Association, créée sur l'initiative du Royaume-Uni en 1959. Aussi la task-force autour de Wellenstein a à préparer, parallèlement aux négociations d'adhésion, des pourparlers avec les six pays en question: l'Autriche, la Suisse, le Portugal, la Finlande, la Suède et l'Islande. Au surplus, les négociations à engager avec ces pays doivent se terminer dans des délais permettant l'entrée en vigueur des résultats en même temps que le traité d'adhésion, sinon un vide dans les relations commerciales se produirait. Le choix politique à faire concernait la nature des accords envisagés. Or, il y a un précédent. L'Autriche, indépendamment du Royaume-Uni, a depuis des années cherché une association avec les Communautés. Dans ce cadre, la Commission a opté pour une harmonisation des politiques, y compris agricole, très compliquée et restée sans conclusion. Deniau et la task-force persuadent la Commission, et ensuite le Conseil, de changer de cap. L'audition des candidats confirme leur nouvelle approche: simplifier la négociation en visant un régime aussi peu compliqué que possible — libre-échange pour les produits industriels (à l'instar de l'AELE elle-même). Donc démobilitation tarifaire et contingentaire entre les partenaires, mais chaque partenaire reste libre dans sa politique envers le reste du monde. Sans harmonisation, mais sous une réserve: l'observation par les partenaires de règles de concurrence équivalentes aux règles communautaires, sous peine d'une suspension du libre-échange pour les produits affectés. Cette explication un peu technique est nécessaire pour le thème principal de ce récit, car il en découle directement que le rôle de négociateur revient à la seule Commission, la matière ainsi définie relevant de la politique commerciale commune de la CEE. Les accords ainsi négociés par la task-force sont conclus par le Conseil le 22 juillet 1972 (avec la Finlande en automne). C'est la clôture des négociations du premier élargissement qui a donc duré un peu plus de deux années (2).

(2) Paragraphe rédigé par Edmund P. Wellenstein (note d'Edmund P. Wellenstein à Julie Cailleau et Natacha Wittorski, fin février 2006, p. 10).

(1) Souligné dans le texte.



### *Herzog Krag von Dänemark gibt Europa sein Ja-Wort*

Zeichnung: Hartung

Le dessinateur Hartung met en scène dans *Die Welt* les résultats positifs du référendum relatif à l'adhésion du Danemark à la Communauté européenne: «Le duc Krag du Danemark dit oui à l'Europe».

## Apprendre à saisir les opportunités

La Commission connaît une importante évolution au cours de la période 1960-1973. La question de l'élargissement, répartie sur plusieurs tours de négociations, est pour elle synonyme d'opportunités, mais aussi de risques. Les principaux dangers se sont manifestés dès le début, soit durant la première moitié de 1961. L'article 237 du traité CEE n'accorde à la Commission qu'une mince possibilité de jouer un rôle dans le processus. Les compétences sont en effet clairement attribuées aux États membres. La Commission, qui tente malgré tout de conquérir un rôle, s'est d'abord heurtée dans la réalisation de ses ambitions à une forte résistance de quelques États membres, en particulier de la France et des Pays-Bas.

Cette première expérience est frustrante pour l'organe bruxellois. Il se sent clairement pénalisé par l'attitude réticente des États membres. Pourtant, la chance tourne une fois les négociations entamées. La Commission se manifeste alors sur plusieurs fronts, tant en réunissant et en conseillant les États membres qu'en assumant son rôle de gardienne des traités et en produisant d'importants textes et rapports. La méfiance originelle des gouvernements disparaît progressivement, et les délégués de la Commission peuvent évoluer plus librement et de façon plus autonome dans le cadre de la concertation entre les ministres et entre les suppléants.

Lorsque les négociations échouent, en janvier 1963, cet échec n'est pas attribué à la Commis-

## Les grandes dates des élargissements

**1961**      **31 juillet:** le Premier ministre britannique, Macmillan, annonce à la Chambre des communes que le Royaume-Uni va demander l'adhésion à la CEE.

Demande officielle de l'Irlande.

**9 août:** demande officielle du Royaume-Uni.

**10 août:** demande officielle du Danemark.

**13 septembre:** la Commission instaure un groupe de travail composé des commissaires Rey, Caron, Mansholt et Marjolin, sous la direction du président Hallstein, chargé de coordonner les négociations d'adhésion et d'assister aux pourparlers du Conseil à ce sujet.

**12 octobre:** création d'une task-force de fonctionnaires issus de plusieurs directions générales, sous la direction de Deniau.

**8 novembre:** ouverture des négociations avec le Royaume-Uni.

**1962**      **10 avril:** le négociateur britannique Heath annonce que le Royaume-Uni prendra part aux négociations concernant l'union politique.

**30 avril:** demande officielle de la Norvège.

**11-12 mai:** accord de principe sur une union douanière entre le Royaume-Uni et les Six.

**22-23 octobre:** le Conseil décide d'accueillir positivement la demande de l'Irlande de devenir candidat membre de la CEE.

**1963**      **14 janvier:** le général de Gaulle annonce qu'il fera usage de son veto au Conseil pour bloquer l'adhésion du Royaume-Uni.

**29 janvier:** les négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni sont reportées.

**1967**      **10-11 mai:** le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark demandent pour la deuxième fois l'accès à la Communauté.

**31 mai:** le général de Gaulle déclare que le Royaume-Uni doit faire d'importantes réformes économiques et politiques avant de pouvoir adhérer à la Communauté.

**6 juillet:** entrée en fonction de la Commission Rey.

**21 juillet:** demande officielle de la Norvège.

**29 septembre:** la Commission donne un avis sur l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

**27 novembre:** deuxième veto de la France à l'adhésion du Royaume-Uni.

**1969**      **1<sup>er</sup> octobre:** la Commission donne à nouveau un avis au Conseil au sujet de la question de l'élargissement.

**1<sup>er</sup>-2 décembre:** sommet européen de La Haye. Confiance renouvelée dans la CEE. Le nouveau président français, Pompidou, accepte de ne plus s'opposer à l'ouverture de négociations d'élargissement.

<b>1970</b>	<b>14 janvier:</b> communiqué du commissaire Martino concernant l'organisation des préparatifs des négociations avec le Royaume-Uni. La Commission forme sous la direction de ce dernier un groupe de travail chargé de préparer les négociations d'adhésion.
	<b>30 juin:</b> conférence diplomatique à Luxembourg sur la question de l'élargissement. À la demande du Conseil, les candidats déclarent accepter intégralement le traité et le droit communautaire secondaire.
	<b>21 juillet (Royaume-Uni) et 21 septembre (Irlande, Danemark, Norvège):</b> ouverture des négociations. Le commissaire à l'aide au développement, Deniau, prend la tête des négociations au nom de la Commission. Une task-force est créée et placée sous la direction de Wellenstein (direction générale du commerce extérieur).
	<b>2 juillet:</b> entrée en fonction de la Commission Malfatti.
<b>1971</b>	<b>7 juin:</b> accord entre la Communauté et le Royaume-Uni au sujet du rôle futur de la livre britannique.
	<b>23 juin:</b> accord de Luxembourg entre la Communauté et le Royaume-Uni au sujet de l'adhésion de ce dernier au marché commun.
<b>1972</b>	<b>22 janvier:</b> signature des traités d'adhésion avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège.
	<b>2 mars:</b> entrée en fonction de la Commission Mansholt.
<b>1973</b>	<b>1<sup>er</sup> janvier:</b> le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark adhèrent à la CEE.

Clavel, J.-Cl., et Collet, P., *L'Europe. Au fil des jours. Les jeunes années de la construction européenne 1948-1978*, coll. «Notes et Études documentaires», n° 4509-4510, La Documentation française, Paris, 1979; PV Commission CEE, 1958-1973; Derek, U., *The community of Europe. A history of European integration since 1945*, Longman, Londres et New York, 1991; Boudant, J., et Gounelle, M., *Les grandes dates de l'Europe communautaire*, coll. «Essentiels», Larousse, Paris, 1989.

sion, mais à l'intervention unilatérale de la France et du général de Gaulle.

À l'occasion du deuxième tour de négociations, la Commission profite du crédit qu'elle a acquis auparavant. Au lieu de se perdre dans l'imbroglio des discussions procédurales, elle fait usage de la marge de manœuvre qui lui est offerte par les États membres. Entre-temps, le poids des capitales a perdu en importance. Le point de gravité se situe à présent au niveau du Conseil et du Coreper. L'apport tactique et de contenu de la Commission est dès lors d'une importance capitale dans la mise au point de l'accord qui conduit, le 1<sup>er</sup> janvier 1973, à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande.

Cette adhésion, dont la signature du traité a lieu dans la grande salle du palais d'Egmont, à Bruxelles, le 22 janvier 1972, soit le samedi précédant

immédiatement le tragique Bloody Sunday de Derry, constitue indubitablement une victoire. Elle ne serait pourtant pas complète si la Communauté n'était pas admise à participer au traité d'adhésion à côté des États membres. Dans une note qu'il communique à Malfatti deux semaines avant la signature, Émile Noël développe les arguments plaidant, en dépit de la lettre de l'article 237 du traité CEE et de l'article 205 du traité CEEA, en faveur de cette participation. Et Noël d'exposer ce qui constitue en définitive un credo. «Ce n'est pas avec un ou plusieurs États membres que l'État demandeur entend nouer des relations nouvelles», écrit-il, «mais avec la Communauté. C'est dans l'ordre juridique communautaire que le nouveau membre s'insère et c'est cet ordre juridique qui va être affecté par l'adhésion: c'est donc aux institutions responsables de l'ordre communautaire, qui seules sont en mesure d'apprécier en pleine connaissance la portée des

### «Penser à dix»

«La Communauté est partie maintenant pour une nouvelle aventure, et ceci vaut aussi bien pour les membres fondateurs que pour les nouveaux membres. Nous ne nous attarderons pas à regarder en arrière. Dans un certain sens, tout commence, mais il est vrai également que tout continue. Le "saut dans le vide" dont parlait M. Robert Schuman en 1950 est suivi aujourd'hui d'un nouveau "saut dans le vide", mais celui-ci est rendu beaucoup moins dangereux, par l'existence d'une expérience précieuse et de résultats probants. La Communauté à dix sera différente de celle à six, mais l'esprit, les principes, les bases en sont les mêmes. Regardons donc l'avenir, qui est rempli de problèmes, mais aussi de promesses.

Dans les semaines et les mois qui viennent, l'euphorie de la signature terminée, plusieurs problèmes concrets devront être abordés et tranchés. [...] Les institutions communautaires ont maintenant le devoir de *penser à dix*, et de ne pas obéir aux tentations, qui existent, de *rejeter la greffe, par un processus d'incompatibilité biologique.*»

Emanuele Gazzo dans *Europe*, 24-25 janvier 1972.

«négociations, qu'il appartient de statuer»<sup>(1)</sup>. Et de poursuivre qu'il serait juridiquement approprié que l'acte final «ne soit pas signé par les plénipotentiaires des dix États, mais également par les plénipotentiaires du Conseil des Communautés

européennes (le président ou des membres de la Commission)»<sup>(2)</sup>. Mais en dépit du fait que la Commission doive, en vertu des traités, remettre au Conseil un avis au sujet de l'adhésion<sup>(3)</sup>, ou faut-il écrire à cause du fait qu'il ne s'agisse que d'un avis, «la délégation française à Bruxelles», écrit Deniau, «a concentré ses efforts diplomatiques sur un objectif: m'empêcher de signer, pour ne pas reconnaître un rôle positif à la Commission»<sup>(4)</sup>. Et pourtant, cette opposition n'est-elle pas, en soi, la reconnaissance même de ce que d'aucuns entendent nier?

Si l'on considère la totalité de la période, on peut affirmer que la Commission accroît son influence grâce à son activité pendant les premières négociations d'adhésion. On pouvait donc s'attendre que son rôle grandisse encore au cours des négociations d'adhésion ultérieures.

Peut-on dire pour autant que le premier élargissement est un succès total? Non, répondent beaucoup de fonctionnaires actifs à l'époque en constatant avec regret que l'institution a précisément changé sous l'influence du premier élargissement. Les années pionnières, caractérisées par un appareil administratif relativement solide, sont désormais révolues. Selon certains, l'utilisation croissante de la langue anglaise contribue également à changer l'esprit et la mentalité de la Commission. Schwartz constate à cet égard que «l'adhésion britannique a été bien plus déterminante et dangereuse pour l'intégration européenne que les convictions gaullistes des années 60»<sup>(5)</sup>.

JAN VAN DER HARST

(1) Archives personnelles de Francesco Fresi, Émile Noël, «Note pour Monsieur le Président Malfatti», 7 janvier 1972 (P/21/72), p. 1.

(2) Ibidem, p. 2.

(3) Archives personnelles de Francesco Fresi, note d'Edmund P. Wellenstein à Jean-François Deniau du 18 janvier 1972 citée à la note 3, p. 572, et annexes parmi lesquelles l'avis à transmettre au Conseil.

(4) Deniau, J.-Fr., op. cit., p. 288.

(5) Entretien avec Ivo Schwartz, 16 janvier 2004.



Signature du traité d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté européenne au palais d'Egmont à Bruxelles, le 22 janvier 1972.

À la table, la délégation britannique, de gauche à droite: Alec Douglas-Home, ministre des affaires étrangères, Edward Heath, Premier ministre, et Geoffrey Rippon, chancelier du duché de Lancastre et chargé des négociations d'adhésion.

Au premier rang des personnalités présentes, de gauche à droite: Joseph Bech, Paul-Henri Spaak et Jean Monnet. Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, signataire des traités de Rome pour la Belgique avec Paul-Henri Spaak, est assis derrière ce dernier.





# Annexes



# Chronologie

## 1957

25 mars 1957	Signature à Rome des traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique.
16-17 avril 1957	Début des travaux du Comité intérimaire.
1 <sup>er</sup> janvier 1958	Entrée en vigueur des traités de Rome.

## Commission du 10 janvier 1958 au 9 janvier 1962

Composée de Walter Hallstein (président), Robert Lemaigen, Piero Malvestiti (remplacé par Giuseppe Caron à partir du 9 décembre 1959), Sicco Mansholt, Robert Marjolin, Giuseppe Petrilli (remplacé par Lionello Levi Sandri à partir du 22 février 1961), Michel Rasquin (en fonction jusqu'au 27 avril 1958, remplacé par Lambert Schaus à partir du 19 juin 1958), Jean Rey, Hans von der Groeben.

## 1958

14 janvier	Rencontre à Luxembourg entre les présidents des trois exécutifs (Haute Autorité de la CECA, Commission CEE et Commission CEEA).
16 janvier	Première réunion de la Commission à Val-Duchesse.
Mars	Émile Noël est nommé secrétaire exécutif de la Commission CEE.
10 avril	La Commission accepte de publier un journal officiel unique sur proposition du président de l'Assemblée parlementaire. Le premier numéro du <i>Journal officiel des Communautés européennes</i> paraît le 20 avril.
15 avril	Suivant le premier règlement du Conseil CEE, les langues officielles et les langues de travail des institutions de la Communauté sont l'allemand, le français, l'italien et le néerlandais.
Juillet	Les membres de la Commission et leur cabinet s'installent à la «Joyeuse Entrée».
3-11 juillet	Conférence à Stresa des ministres de l'agriculture de la Communauté.

## 1959

1 <sup>er</sup> janvier	Première étape de l'union douanière réalisée.
31 juillet	La Turquie demande un accord d'association avec la CEE.

## 1960

4 janvier	Signature à Stockholm (Suède) de la convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui regroupe l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.
Mars	Accord entre les présidents des trois exécutifs sur les règles générales de gestion et d'organisation des trois services communs (juridique, statistique, information).
20 septembre	Entrée en vigueur du règlement concernant le Fonds social européen.
14 décembre	Signature à Paris du traité instituant l'OCDE.

## 1961

1 <sup>er</sup> janvier	Le service du porte-parole de chaque exécutif est détaché du service commun d'information et rattaché directement à l'exécutif dont il dépend.
31 juillet	Demande officielle d'adhésion de l'Irlande.
9 août	Demande officielle d'adhésion du Royaume-Uni.
10 août	Demande officielle d'adhésion du Danemark.
2 novembre	La France présente le plan Fouchet.
8-9 novembre	Ouverture des négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni.
30 novembre	Ouverture des négociations d'adhésion avec le Danemark.
18 décembre	Le statut des fonctionnaires de la CEE et de l'Euratom est adopté par le Conseil. Il entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 1962. Premier marathon agricole.

## Commission du 10 janvier 1962 au 5 juillet 1967

Composée de Walter Hallstein (président), Giuseppe Caron (remplacé à partir du 9 septembre 1964 par Guido Colonna di Paliano), Lionello Levi Sandri, Sicco Mansholt, Robert Marjolin, Jean Rey, Henri Rochereau, Lambert Schaus, Hans von der Groeben.

## 1962

14 janvier	Le Conseil adopte les premiers règlements sur la politique agricole commune (PAC) mise en place en vue de créer un marché unique des produits agricoles et d'assurer la solidarité financière par l'intermédiaire d'un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Il décide également le passage à la deuxième étape de la période de transition le 1 <sup>er</sup> janvier 1962.
18 janvier	Ouverture des négociations d'adhésion avec l'Irlande.
Mars	Clôture du Dillon Round.
17 avril	Enterrement du plan Fouchet.
30 avril	Demande officielle d'adhésion de la Norvège.

1 <sup>er</sup> juillet	Les droits de douane appliqués aux produits industriels entre États membres sont ramenés à 50 % de leur niveau de 1957.
1 <sup>er</sup> novembre	Entrée en vigueur de l'accord d'association entre la Grèce et la Communauté.
12 novembre	Ouverture des négociations d'adhésion avec la Norvège.

## 1963

9 janvier	La Commission adopte son règlement intérieur.
14 janvier	Veto du général de Gaulle à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté.
5 février	Arrêt Van Gend en Loos par lequel la Cour de justice précise que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont consenti à limiter leurs droits souverains.
7-8 mai	Démission de Giuseppe Caron et nouvelle répartition des portefeuilles entre les membres de la Commission.
20 juillet	Signature de la convention de Yaoundé entre la Communauté et 18 États africains et Madagascar.
25 juillet	La Commission transmet au Conseil une recommandation sur la «politique économique à moyen terme de la Communauté». Elle envisage dans un premier temps la réalisation d'études économiques prospectives et dans un second temps la définition d'un programme de politique économique à moyen terme (1966-1970). La Commission propose enfin la création d'un Comité de politique économique à moyen terme.
16-23 décembre	Deuxième marathon agricole.

## 1964

4 mai	Ouverture officielle du Kennedy Round.
1 <sup>er</sup> juin	Entrée en vigueur de la convention de Yaoundé.
1 <sup>er</sup> juillet	Mise en place du FEOGA.
15 juillet	Arrêt Costa/ENEL dans lequel la Cour de justice pose le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national.
30 septembre	La Commission présente le programme d'action «Initiative 1964».
1 <sup>er</sup> décembre	Entrée en vigueur du traité d'association signé par la CEE et la Turquie.
12-15 décembre	Troisième marathon agricole.

## 1965

8 avril	Signature du traité de fusion des exécutifs européens.
30 juin	Début de la crise de la chaise vide.
22 juillet	La Commission présente au Conseil un mémorandum relatif au financement de la PAC et aux ressources propres de la Communauté.
26-27 juillet	Le Conseil CEE se réunit sans la France.

## 1966

1 <sup>er</sup> janvier	Début de la troisième et dernière phase de la période de transition précédant la mise en place du marché commun.
-------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 1967

28-29 janvier	Réuni en session extraordinaire à Luxembourg, le Conseil parvient à un accord, le «compromis de Luxembourg». Fin de la crise de la chaise vide.
10 février	Le Conseil adopte le premier programme de politique économique à moyen terme (projet de la Commission du 29 avril 1966). La Commission présente une communication sur la politique commune des transports.
10-11 mai	Deuxième demande d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.
21 juin	La Commission adopte un document de travail concernant la politique industrielle au sein de la Communauté.
30 juin	La Commission signe l'acte final des négociations du Kennedy Round.

## Commission du 6 juillet 1967 au 1<sup>er</sup> juillet 1970

Composée de Jean Rey (président), Raymond Barre, Victor Bodson, Guido Colonna di Paliano, Albert Coppé, Jean-François Deniau, Hans von der Groeben, Wilhelm Haferkamp, Fritz Hellwig, Lionello Levi Sandri, Siccio Mansholt, Edoardo Martino, Henri Rochereau, Emmanuel Sassen.

## 1967

1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en vigueur du traité de fusion des exécutifs des trois Communautés, installation d'une Commission unique. Ouverture d'un marché commun pour les céréales, le porc, les œufs et la volaille.
21 juillet	Deuxième demande d'adhésion de la Norvège.
27 novembre	Second veto du général de Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni.

## 1968

1 <sup>er</sup> juillet	Achèvement de l'union douanière.
26 juillet	Signature de l'accord d'association entre la CEE et trois États est-africains à Arusha.
18 décembre	La Commission présente au Conseil le mémorandum sur la réforme de l'agriculture, «Agriculture 1980» (plan Mansholt).

## 1969

12 février	La Commission présente au Conseil un mémorandum sur la coordination des politiques économiques et sur la coopération monétaire au sein de la Communauté généralement appelé «plan Barre». Selon celui-ci, les États doivent se concerter pour coordonner leur politique économique à court terme; dans le domaine monétaire, un système d'assistance financière est prévu pour permettre aux États de faire face à un déficit passager de leur balance des paiements.
16 juillet	La Commission présente au Conseil un mémorandum proposant de remplacer les contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés et d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement européen.
29 juillet	Signature de la deuxième convention de Yaoundé.
15 octobre	La Commission présente au Conseil un projet de décision tendant à doter la Communauté des moyens qui lui sont nécessaires pour promouvoir une politique de développement régional.

1 <sup>er</sup> -2 décembre	Sommet de La Haye.
19-22 décembre	Marathon agricole.
31 décembre	Fin de la période de transition de douze ans prévue par le traité CEE pour la mise en œuvre du marché commun.

## 1970

Janvier	Passage de la période transitoire à la période définitive de la CEE.
4 mars	La Commission remet au Conseil une communication au sujet de l'élaboration d'un plan visant à créer une union économique et monétaire.
18 mars	La Commission adopte un mémorandum sur la politique industrielle.

## Commission du 2 juillet 1970 au 5 janvier 1973

Composée de Franco Maria Malfatti (président jusqu'au 21 mars 1972), Sicco Mansholt (président à partir du 12 avril 1972), Raymond Barre, Albert Borschette, Albert Coppé, Ralf Dahrendorf, Jean-François Deniau, Wilhelm Haferkamp, Carlo Scarascia Mugnozza (à partir du 12 avril 1972), Altiero Spinelli.

## 1970

21 juillet	Ouverture des négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni.
21 septembre	Ouverture des négociations d'adhésion avec le Danemark, l'Irlande et la Norvège.
26 novembre	Le Conseil décide de réformer le Fonds social européen (FSE) afin de fournir à la Communauté un instrument adéquat pour assurer la liaison entre la politique sociale et les autres politiques communes.
27 octobre	Adoption du rapport des ministres des affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique dit «rapport Davignon».

## 1971

1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en vigueur de la deuxième convention de Yaoundé et du deuxième accord d'Arusha.
31 mars	Arrêt «Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route» (AETR).
1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en vigueur des préférences tarifaires en faveur des pays en voie de développement.

## 1972

22 janvier	Signature du traité d'adhésion avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège.
13-15 mars	Marathon agricole.
21 mars	Démission de Franco Maria Malfatti, président de la Commission, qui est remplacé par Sicco Mansholt. Le Conseil adopte une résolution basée sur les propositions présentées par la Commission relatives aux conditions permettant la réalisation de la première étape de l'union économique et monétaire.
25 mars	Remise du rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen dit «rapport Vedel».

24 avril	Mise en place du «serpent monétaire», mécanisme par lequel les Six s'engagent à limiter à 2,25 % la marge de fluctuation des cours de change entre leurs monnaies.
1 <sup>er</sup> mai	Le FSE, tel que rénové par la décision du Conseil du 1 <sup>er</sup> février 1971, devient opérationnel.
25 septembre	Référendum en Norvège. La majorité rejette l'adhésion du pays aux Communautés européennes.
19-21 octobre	Sommet de Paris.

---

## 1973

1 <sup>er</sup> janvier	Élargissement des Communautés au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni.
6 janvier	Entrée en fonction d'un nouveau collègue de 13 commissaires.

---



# Organigrammes de la Commission (1964, 1968, 1972)

## Organigramme de la Commission de la Communauté économique européenne au 1<sup>er</sup> août 1964 <sup>(1)</sup>

### Collège Secrétariat exécutif

#### DG I — Relations extérieures

Directeur général  
 Direction A — Affaires générales — Politique commerciale multilatérale  
 Direction B — Europe occidentale — Adhésion et association  
 Direction C — Politique commerciale vis-à-vis des pays en voie de développement  
 Direction D — Politique commerciale générale  
 Directeur chargé de tâches spéciales et de négociations

#### DG II — Affaires économiques et financières

Directeur général  
 Secrétaire du Comité monétaire  
 Conseiller  
 Direction A — Économies nationales et conjoncture  
 Direction B — Problèmes monétaires  
 Direction C — Structure et développement économiques

#### DG III — Marché intérieur

Directeur général  
 Conseiller  
 Direction A — Circulation des marchandises  
 Direction B — Problèmes douaniers  
 Direction C — Droit d'établissement et services  
 Direction D — Industrie, artisanat et commerce

<sup>(1)</sup> Organigramme tel que présenté dans l'*Annuaire de la Commission de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> août 1964.

**DG IV — Concurrence**

Directeur général

Conseiller

Direction A — Ententes et monopoles, dumping, discriminations privées

Direction B — Rapprochement des législations

Direction C — Problèmes fiscaux

Direction D — Aides des États, discriminations de la part des États

**DG V — Affaires sociales**

Directeur général

Direction A — Travail

Direction B — Main-d'œuvre

Direction C — Fonds social et formation professionnelle

Direction D — Sécurité sociale et services sociaux

**DG VI — Agriculture**

Directeur général

Directeur général adjoint

Direction A — Affaires générales

Direction B — Organisation des marchés des produits végétaux

Direction C — Organisation des marchés des produits animaux

Direction D — Organisation des marchés des produits des cultures spécialisées, pêche, sylviculture

Direction E — Structures agricoles

Direction F — Économie et législation agricoles

**DG VII — Transports**

Directeur général

Direction A — Organisation du marché des transports

Direction B — Prix et conditions de transport

Direction C — Coordination des investissements et études économiques

**DG VIII — Développement de l'outre-mer**

Directeur général

Direction A — Affaires générales

Direction B — Études de développement

Direction C — Fonds européen de développement

Direction D — Échanges commerciaux

**DG IX — Administration**

Directeur général

Direction A — Personnel

Direction B — Budget et finances

Direction C — Affaires intérieures

**Groupe du porte-parole**

Porte-parole

Section «Information vers la Communauté»

Section «Information vers les pays tiers»

### Services communs des exécutifs des Communautés européennes en 1964

#### Service de presse et d'information des Communautés européennes

Directeur

Conseiller chargé de la liaison avec la CECA

Bureaux dans les capitales:

- Paris
- Bonn
- Rome
- La Haye
- Londres
- Washington
- New York
- Genève

#### Service juridique des exécutifs européens

Directeur général chargé plus spécialement  
des affaires de la CEE

Directeur général chargé plus spécialement  
des affaires de la CECA

Directeur général chargé plus spécialement  
des affaires de la CEEA

Assistant des directeurs généraux chargé  
plus spécialement des affaires de la CEE  
et de la CEEA

#### Office statistique des Communautés européennes

Directeur général

Direction A — Statistiques générales

Direction B — Statistiques de l'énergie  
et des associés d'outre-mer; exploitations  
mécanographiques

Direction C — Statistiques du commerce  
extérieur et des transports

Direction D — Statistiques industrielles  
et artisanales

Direction E — Statistiques locales

Secteur principal F — Statistiques agricoles

## Organigramme de la Commission des Communautés européennes au 22 août 1968 <sup>(1)</sup>

**Collège**  
**Secrétariat général de la Commission**  
**Service juridique**  
**Groupe du porte-parole**

### Office statistique des Communautés européennes

Directeur général  
 Conseiller en matière de méthodes mathématiques  
 Direction A — Statistiques générales et États associés  
 Direction B — Statistiques de l'énergie  
 Direction C — Statistiques du commerce et des transports  
 Direction D — Statistiques industrielles et artisanales  
 Direction E — Statistiques locales  
 Direction F — Statistiques agricoles

### DG I — Relations extérieures

Directeur général  
 Direction A — Affaires générales, relations extérieures dans les domaines scientifique, technique et nucléaire  
 Direction B — Relations extérieures avec les pays européens, adhésion, association, accords préférentiels  
 Direction C — Politique générale à l'égard des pays en voie de développement, relations bilatérales et organisations économiques des Nations unies  
 Bureaux extérieurs:

- Délégation au Royaume-Uni
- Délégation auprès des organisations internationales à Genève
- Délégation auprès de l'OCDE
- Bureau de liaison à Washington
- Bureau de liaison à Santiago

### DG II — Affaires économiques et financières

Directeur général  
 Secrétaire du Comité monétaire  
 Direction A — Économies nationales et conjoncture  
 Direction B — Structure et développement économiques  
 Direction C — Problèmes monétaires  
 Direction D — Problèmes budgétaires et financiers

### DG III — Affaires industrielles

Directeur général  
 Conseiller principal  
 Direction A — Études et politique industrielle  
 Direction B — Acier  
 Direction C — Secteurs et applications industrielles  
 Direction D — Douanes  
 Direction E — Circulation des marchandises

### DG IV — Concurrence

Directeur général  
 Direction A — Politique générale de la concurrence  
 Direction B — Ententes, positions dominantes, discriminations privées (sauf dans les secteurs de l'énergie et de l'acier)  
 Direction C — Ententes, concentrations, discriminations privées (énergie et acier)  
 Direction D — Aides des États, discriminations et entreprises publiques, monopoles d'État  
 Direction E — Inspection

<sup>(1)</sup> Organigramme tel que présenté dans le *Courrier du personnel*, n° 30, 22 août 1968.

**DG V — Affaires sociales**

Directeur général

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Rapports, analyses et aspects sociaux des politiques communautaires

Direction A — Main-d'œuvre

Direction B — Réemploi et réadaptation

Direction C — Sécurité sociale et action sociale

Direction D — Conditions de vie et de travail et relations industrielles et professionnelles

Direction E — Protection sanitaire

Direction F — Sécurité et médecine du travail

**DG VI — Agriculture**

Directeur général

Directeurs généraux adjoints

Direction A — Affaires internationales concernant l'agriculture

Direction B — Organisation des marchés des produits végétaux

Direction C — Organisation des marchés des produits animaux

Direction D — Organisation des marchés des produits des cultures spécialisées, pêche, sylviculture

Direction E — Économie et structure agricoles

Direction F — Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

**DG VII — Transports**

Directeur général

Direction A — Développement général de la politique commune des transports et accès au marché

Direction B — Prix et conditions de transport

Direction C — Harmonisation — Coordination et régime financier des infrastructures

**DG VIII — Aide au développement**

Directeur général

Direction A — Affaires générales et formation

Direction B — Politique et études de développement

Direction C — Fonds européen de développement

Direction D — Production et échanges commerciaux

**DG IX — Personnel et administration**

Directeur général

Directeur général adjoint à Luxembourg

Direction A — Effectifs, recrutement et carrières

Direction B — Gestion et droits individuels

Direction C — Administration

Direction des publications

**DG X — Presse et information**

Directeur général

Direction A — Information et moyens d'information

Direction B — Information des secteurs particuliers

Bureaux extérieurs à la Communauté:

- Washington
- New York
- Londres
- Genève
- Montevideo

Bureaux dans la Communauté:

- Bonn
- Berlin
- Bruxelles
- La Haye
- Luxembourg
- Paris
- Rome

**DG XI — Commerce extérieur**

Directeur général

Directeur général adjoint

Direction A — Politique commerciale: questions multilatérales et questions agricoles

Direction B — Politique commerciale: objectifs, instruments et questions industrielles

**DG XII — Recherche générale et technologie**

Directeur général

Unités administratives rattachées au directeur général:

- Enseignement, formation, recherche fondamentale
- Orientation générale des programmes nucléaires

Direction A — Politique scientifique et technologique

Direction B — Programmes et moyens d'action

Direction C — Opérations technologiques

**DG XIII — Diffusion des connaissances**

Directeur général

Direction A — Transfert des connaissances techniques et propriété industrielle

Direction B — Centre d'information et de documentation

**DG XIV — Marché intérieur et rapprochement des législations**

Directeur général

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Politique d'harmonisation, analyses et coordination

Direction A — Droit d'établissement, services

Direction B — Rapprochement des législations commerciales et économiques

Direction C — Banque et assurances, droits des sociétés

Direction D — Impôts

**DG XV — Centre commun de recherche**

Directeur général

Direction A — Programmes

Direction B — Gestion

Direction C — Structures et organisation

**DG XVI — Politique régionale**

Directeur général

Direction A — Études et documentation

Direction B — Développement et reconversion

**DG XVII — Énergie**

Directeur général

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Politique énergétique

Direction A — Économie énergétique

Direction B — Charbon

Direction C — Hydrocarbures

Direction D — Énergie nucléaire, autres sources primaires, électricité

**DG XVIII — Crédit et investissement**

Directeur général

Direction A — Crédit

Direction B — Investissements

**Agence d'approvisionnement d'Euratom**

Directeur général

Conseiller technique

**DG XIX — Budgets**

Directeur général

Direction A — Budget de fonctionnement  
et finances

Direction B — Budgets de recherche,  
investissements, réadaptation

**Contrôle de sécurité**

Directeur général

Directeur du Contrôle de sécurité

**DG XX — Contrôle financier**

Directeur général — Contrôleur financier

Directeur général — Contrôleur financier adjoint  
(pour l'ensemble des domaines contrôlés,  
et chargé plus spécialement du contrôle  
concernant les recherches atomiques)

**Bureau de sécurité**

Directeur

Conseiller principal

Conseiller

## Organigramme de la Commission des Communautés européennes en juin 1972 <sup>(1)</sup>

### Collège

**Secrétariat général de la Commission**

**Service juridique**

**Groupe du porte-parole**

### Office statistique des Communautés européennes

Directeur général

Conseiller en matière de méthodes mathématiques

Direction A — Statistiques générales et États associés

Direction B — Statistiques de l'énergie

Direction C — Statistiques du commerce et des transports

Direction D — Statistiques industrielles et artisanales

Direction E — Statistiques locales

Direction F — Statistiques agricoles

### Délégation de la Commission pour les négociations sur l'élargissement des Communautés européennes

**Gestion de l'union douanière**

### DG I — Relations extérieures

Directeur général

Conseiller

Direction A — Affaires générales, relations extérieures dans les domaines scientifique, technique et nucléaire

Direction B — Relations extérieures avec les pays du bassin méditerranéen

Direction C — Politique générale à l'égard des pays en voie de développement, relations bilatérales et organisations économiques des Nations unies

Bureaux extérieurs:

- Washington
- Londres
- Paris (délégation auprès de l'OCDE)
- Santiago (Chili)
- Genève (délégation auprès des organisations internationales)

### DG II — Affaires économiques et financières

Directeur général

Conseiller

Secrétaire du Comité monétaire

Direction A — Économies nationales et conjoncture

Direction B — Structure et développement économiques

Direction C — Affaires monétaires

Direction D — Problèmes budgétaires et financiers

Bureau de liaison entre la Commission et la Banque européenne d'investissement

<sup>(1)</sup> Organigramme tel que présenté dans l'*Annuaire de la Commission des Communautés européennes*, juin 1972.



**DG III — Affaires industrielles, technologiques et scientifiques**

Directeur général

Directeur général adjoint chargé de l'industrie et de la technologie

Directeur général adjoint chargé de la politique scientifique et de la recherche

Conseiller

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Questions d'environnement

Unités administratives rattachées au directeur général adjoint chargé de l'industrie et de la technologie:

- Problèmes industriels et technologiques vis-à-vis des pays tiers
- Harmonisation de la politique industrielle avec la politique de coopération au développement

Direction A — Circulation des marchandises

Direction B — Industrie — Technologie — Acier

Direction C — Industrie — Technologie — Secteurs nucléaires et énergétiques

Direction D — Industrie — Technologie — Électronique, informatique, aéronautique, espace, nouveaux moyens de transport

Direction E — Industrie — Technologie — Secteurs divers

Direction F — Politique industrielle et technologique

Direction G — Politique scientifique et coordination de la recherche

Programmes scientifiques

Rattaché administrativement à la DG III et relevant directement du membre compétent de la Commission: groupe de l'enseignement et de l'éducation

**DG IV — Concurrence**

Directeur général

Direction A — Politique générale de la concurrence

Direction B — Ententes, positions dominantes, discriminations privées (sauf dans les secteurs de l'énergie et de l'acier)

Direction C — Ententes, concentrations, discriminations privées (énergie et acier)

Direction D — Aides, discriminations et entreprises publiques, monopoles d'État

Direction E — Inspection

**DG V — Affaires sociales**

Directeur général

Conseiller principal

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Rapports, analyses et aspects sociaux des politiques communautaires

Direction A — Main-d'œuvre

Direction B — Fonds social et réadaptation

Direction C — Sécurité sociale et logement

Direction D — Conditions de vie et de travail et relations industrielles et professionnelles

Direction E — Protection sanitaire

Direction F — Sécurité et médecine du travail

**DG VI — Agriculture**

Directeur général

Directeurs généraux adjoints

Direction A — Affaires internationales  
concernant l'agriculture

Direction B — Organisation des marchés  
des produits végétaux

Direction C — Organisation des marchés  
des produits animaux

Direction D — Organisation des marchés  
des produits des cultures spécialisées,  
pêche et forêts

Direction E — Économie et structure agricole

Direction F — Fonds européen d'orientation  
et de garantie agricole

**DG VII — Transports**

Directeur général

Conseiller principal

Direction A — Développement général  
de la politique commune des transports  
et accès au marché

Direction B — Prix et conditions de transport

Direction C — Harmonisation — Coordination  
et régime financier des infrastructures

**DG VIII — Aide au développement**

Directeur général

Conseiller

Directeur général adjoint

Unité administrative rattachée directement  
au directeur général:

- Rapports périodiques

Unités administratives rattachées directement  
au directeur général adjoint:

- Questions financières du FED
- Secrétariat du comité du FED

Direction A — Affaires générales et formation

Direction B — Échanges commerciaux  
et développement

Direction C — Programmes et projets du FED

Direction D — Opérations techniques du FED

**DG IX — Personnel et administration**

Directeur général

Conseiller

Directeur général adjoint à Luxembourg

Conseiller principal

Unité rattachée au directeur général:

- Service médical

Direction A — Personnel

Direction B — Services généraux  
et de l'équipement

Direction C — Traduction, interprétation  
et bibliothèque

**DG X — Presse et information**

Directeur général

Unités administratives rattachées au directeur général:

- Jeunesse — Éducation des adultes et affaires universitaires
- Information syndicale

Direction A — Information

Direction B — Moyens d'information

Bureaux de presse et de l'information <sup>(1)</sup>:

- Bruxelles
- Bonn
- La Haye
- Luxembourg
- Paris
- Rome

Services de presse et de l'information rattachés directement au chef de la délégation (voir DG I):

- États-Unis
- Royaume-Uni
- Amérique latine
- Genève

**DG XIII <sup>(2)</sup> — Diffusion des connaissances**

Directeur général

Conseiller technique (recherche «charbon»)

Comité de l'information et de la documentation scientifique et technique (CIDST)

Direction A — Transfert des connaissances techniques et propriété industrielle

Direction B — Centre d'information et de documentation

**DG XIV — Marché intérieur et rapprochement des législations**

Directeur général

Unité administrative rattachée au directeur général:

- Politique d'harmonisation, analyse et coordination

Direction A — Droit d'établissement, services

Direction B — Rapprochement des législations commerciales et économiques

Direction C — Banque et assurances, droits des sociétés

Direction D — Impôts

**DG XI — Commerce extérieur**

Directeur général

Directeur général a.i.

Unité spéciale — Questions de la conception de la politique économique extérieure

Direction A — Politique commerciale: questions multilatérales et questions agricoles

Direction B — Politique commerciale: objectifs, instruments et questions industrielles

**DG XVI <sup>(3)</sup> — Politique régionale**

Directeur général

Direction A — Études et documentation

Direction B — Développement et reconversion

<sup>(1)</sup> Les bureaux de presse et de l'information sont rattachés directement au directeur général.

<sup>(2)</sup> Il n'y a pas de DG XII.

<sup>(3)</sup> Il n'y a pas de DG XV.

**DG XVII — Énergie et Contrôle de sécurité d'Euratom**

Directeur général

Unités administratives directement rattachées au directeur général:

- Politique énergétique
- Affaires générales

Direction A — Économie énergétique

Direction B — Charbon

Direction C — Hydrocarbures

Direction D — Énergie nucléaire, autres sources primaires, électricité

Direction E — Contrôle de sécurité d'Euratom

**DG XVIII — Crédit et investissement**

Directeur général

Direction A — Emprunt et trésorerie

Direction B — Investissements et prêts

**DG XIX — Budgets**

Directeur général

Conseiller principal

Unité d'évaluation des programmes (UEP)

Direction A — Budget général et finances

Direction B — Méthodes et budgets opérationnels

**DG XX — Contrôle financier**

Directeur général — Contrôleur financier

Conseiller principal

**Centre commun de recherche**

Directeur général du CCR

Conseiller principal

Conseiller spécial faisant fonction de directeur général adjoint

Établissement de Geel (Bureau central de mesures nucléaires)

Établissement de Karlsruhe (Institut européen des transuraniens)

Établissement d'Ispra

**Agence d'approvisionnement d'Euratom**

Directeur général (¹)

Conseiller technique

**Bureau de sécurité**

Directeur

Conseiller

**Office des publications officielles des Communautés européennes**

Directeur

Conseiller principal

Édition

Ventes

(¹) Au sens de l'article 53 du traité Euratom.

# Sources et bibliographie



# Sources

## 1. Archives des institutions européennes communautaires

Archives historiques de la Commission européenne, Bruxelles (AHCE)

*Fonds CECA: CEAB*

*Fonds CEE et CEEA: BAC*

*Procès-verbaux des réunions du collège de la Commission de la Communauté économique européenne, 1958-1967*

*Procès-verbaux des réunions du collège de la Commission des Communautés européennes, 1967-1972*

Archives du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles (ACUE)

Archives historiques de l'Union européenne, Florence (AHUE)

*Fonds Conseil CEE*

*Fonds Parlement européen: PE*

## 2. Archives d'acteurs européens

Archives personnelles de Francesco Fresi, Paris

Archives personnelles de Marianne Noël-Bauer, Paris

Archives personnelles de Georges Rencki, Tervueren

Archives de l'université libre de Bruxelles, Bruxelles (AULB)

*Papiers Jean Rey: 126 PP*

Bundesarchiv, Coblenz (BA)

*Walter Hallstein Nachlaß: WH*

Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne (FJME)

*Fonds du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe: AMK*

*Fonds correspondance du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe: AMK C*

*Fonds Robert Marjolin: ARM*

Fonds déposés aux Archives historiques de l'Union européenne, Florence (AHUE)

*Fonds Émile Noël: EN*

*Fonds Franco Maria Malfatti: FMM*

*Fonds Altiero Spinelli: AS*

*Fonds Étienne Hirsch: EH*

*Fonds Jules Guéron: JG*

*Fonds Emanuele Gazzo: EG*

*Fonds Klaus Meyer: KM*

*Fonds Albert-Marie Gordiani: AMG*

Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles (FPHS)

*Papiers Paul-Henri Spaak: PHS*

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam (IISG)

*Archief-Mansholt: AM*

Université catholique de Louvain (UCL), archives du groupe d'étude «Histoire de l'Europe contemporaine», Louvain-la-Neuve (GEHEC)

*Papiers Pierre Bourguignon: PB*

### 3. Archives nationales

#### **Belgique**

Archives du service public fédéral des affaires étrangères (anciennement ministère des affaires étrangères) de Belgique, Bruxelles (AMAEB)

#### **France**

Archives du ministère des affaires étrangères de France, Paris (AMAEF)

Centre des archives économiques et financières, Savigny-le-Temple (CAEF)

Archives nationales françaises, Centre historique des archives nationales, Paris (ANF-CHAN)

*555 AP: Fonds Georges Pompidou (GP)*

Archives nationales françaises, Centre des archives contemporaines, Fontainebleau (ANF-CAC)

#### **Italie**

Servizio Storico, Archivi e Documentazione, Ministero degli Affari Esteri, Rome (ASMAE)

#### **Allemagne**

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Bonn (PAAA)

#### **Pays-Bas**

Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, La Haye (ABZN)



## 4. Archives orales

### *Archives historiques de l'Union européenne, Florence (AHUE)*

Les transcriptions de ces entretiens seront disponibles à partir du site internet <http://www.iue.it/ECArchives/EN/>, rubrique «Oral History», sous l'intitulé «European Commission Oral History 1958-1972», et ce à partir de juin 2007.

- Entretien collectif avec Fernand Braun, Giuseppe Ciavarini Azzi, Jean-Claude Eeckhout, Jacqueline Lastenouse-Bury, Robert Pendville, Louvain-la-Neuve, 19 octobre 2004, par Marie-Thérèse Bitsch et Yves Conrad.
- Michel Albert, Paris, 18 décembre 2003, par Éric Bussière, Ghjiseppu Lavezzi et Émilie Willaert.
- Ernst Albrecht, Burgdorf/Beinhorn, 4 mars 2004, par Jan van der Harst et Veronika Heyde.
- Clément André, Louvain-la-Neuve, 9 février 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Raymond Barre, Paris, 20 février 2004, par Marie-Thérèse Bitsch, Éric Bussière et Ghjiseppu Lavezzi.
- Camille Becker, Louvain-la-Neuve, 4 mars 2004, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.
- Nicola Bellieni, Bruxelles, 19 décembre 2003, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Odile Benoist-Lucy, Paris, 27 janvier 2004, par Marie-Thérèse Bitsch et Anaïs Legendre.
- Georges Berthoin, Paris, 31 janvier 2004, par Gérard Bossuat et Anaïs Legendre.
- Jean-Jacques Beuve-Méry, Bruxelles, 3 mars 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Philippe Bourdeau, Bruxelles, 5 mars 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Fernand Braun, Bruxelles, 8 décembre 2003, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Georges Brondel, Paris, 25 février 2004, par Éric Bussière, Julie Cailleau et Armelle Demagny.
- Claude Brus, Paris, 5 décembre 2003, par Gérard Bossuat et Ghjiseppu Lavezzi.
- Paul-Henri Buchet et Élisabeth Buchet née Gangloff, Bruxelles, 20 janvier 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Marcello Burattini, Bruxelles, 18 février 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Daniel Cardon de Lichtbuer, Bruxelles, 12 novembre 2003, par Michel Dumoulin et Myriam Rancon.
- Michel Carpentier, Paris, 5 janvier 2004, par Éric Bussière et Arthe Van Laer.
- Manfred Caspari, Munich, 18 février 2004, par Veronika Heyde.
- Jean Chapperon, La Garde-Freinet, 23 janvier 2004, par Jean-Marie Palayret et Anaïs Legendre.
- Giuseppe Ciavarini Azzi, Bruxelles, 6 février 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Paolo Clarotti, Bruxelles, 28 novembre 2003, par Éric Bussière et Ghjiseppu Lavezzi.
- Paul Collowald, Bruxelles, 2 décembre 2003, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Leo Crijns, Maastricht, 3 décembre 2003, par Jan van der Harst et Nienke Betlem.
- Pierre Cros, Bruxelles, 8 décembre 2003, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.

- Pierre Defraigne, Bruxelles, 16 décembre 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Jean Degimbe, Bruxelles, 15 décembre 2003, par Michel Dumoulin et Ghjiseppu Lavezzi.
- Frans De Koster, Bruxelles, 14 novembre 2004, par Gérard Bossuat et Myriam Rancon.
- Margot Delfosse née Frey, Bruxelles, 25 octobre 2004, par Yves Conrad et Ghjiseppu Lavezzi.
- Jean-François Deniau, Paris, 3 et 10 novembre 2004, par Gérard Bossuat et Anaïs Legendre.
- Yves Desbois, Tervueren, 3 décembre 2003, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Fausta Deshormes née La Valle, Bruxelles, 2 février 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Gaetano Donà, Padoue, 21 janvier 2004, par Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio.
- Wilma Donà née Viscardini, Padoue, 25 février 2004, par Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio.
- Ivo Dubois, Bruxelles, 22 décembre 2003, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.
- Pierre Duchâteau, Bruxelles, 22 décembre 2003, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.
- Rudolf Dumont du Voitel, Tervueren, 1<sup>er</sup> décembre 2003, par Veronika Heyde et Myriam Rancon.
- Jean Durieux, Bruxelles, 3 mars 2004, par Anaïs Legendre.
- Jean-Claude Eeckhout, Bruxelles, 3 décembre 2003, par Julie Cailleau.
- Claus-Dieter Ehlermann, Bruxelles, 29 janvier 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Hubert Ehring, Bruxelles, 4 juin 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Henri Étienne, Strasbourg, 12 janvier 2004, par Marie-Thérèse Bitsch et Myriam Rancon.
- Carlo Facini, Bruxelles, 18 février 2004, par Michel Dumoulin et Veronica Scognamiglio.
- Jacques Ferrandi, Ajaccio, 28 et 29 mai 2004, par Jean-Marie Palayret et Anaïs Legendre.
- Jean Flory, Paris, 3 décembre 2003, par Marie-Thérèse Bitsch, Éric Bussière et Anaïs Legendre.
- Francesco Fresi, Paris, 5 février 2004, par Gérard Bossuat et Anaïs Legendre.
- Franz Froschmaier, Bruxelles, 19 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Renée Haferkamp-Van Hoof, Bruxelles, 12 février 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Victor Hauwaert, Tervueren, 30 mars 2005, par Yves Conrad et Corinne Schroeder.
- Fritz Hellwig, Bonn, 3 juin 2004, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Heinz Henze, Bruxelles, 18 décembre 2003, par Veronika Heyde et Myriam Rancon.
- Axel Herbst, Bonn, 25 mai 2004, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Michel Jacquot, Bruxelles, 19 décembre 2003, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Andreas Kees, Berlin, 17 novembre 2004, par Veronika Heyde.

- Norbert Kohlhase, Strasbourg, 26 mai 2004, par Marie-Thérèse Bitsch et Myriam Rancon.
- Max Kohnstamm, Fenffe, 30 mai 2005, par Jan van der Harst et Anjo Harryvan.
- Jacqueline Lastenouse née Bury, Bruxelles, 21 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Régine Leveugle-Joly, Woluwe - Saint-Étienne, 1<sup>er</sup> octobre 2004, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.
- Guy Levie, Bruxelles, 3 mars 2004, par Yves Conrad.
- Paul Luyten, Bruxelles, 21 octobre 2004, par Yves Conrad et Anaïs Legendre.
- Manfredo Maciotti, Bruxelles, 6 juillet 2005, par Michel Dumoulin et Corinne Schroeder.
- Alfonso Mattera Ricigliano, Bruxelles, 25 novembre 2004, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Klaus Meyer, Bonn, 16 décembre 2003, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Bernhard Molitor, Remagen, 19 février 2004, par Veronika Heyde.
- Karl-Heinz Narjes, Bonn, 24 mai 2004, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Klaus Otto Nass, Paris, 2 avril 2004, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Beniamino (Bino) Olivi, Bruxelles, 26 janvier et 9 février 2004, par Michel Dumoulin et Myriam Rancon.
- Gérard Olivier, Paris, 4 décembre 2003, par Gérard Bossuat et Myriam Rancon.
- Serge Orłowski, Bruxelles, 29 novembre 2004, par Julie Cailleau.
- Aurelio Pappalardo, Bruxelles, 26 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Veronica Scognamiglio.
- Robert Pendville, Bruxelles, 16 décembre 2003, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Riccardo Perissich, Rome, 2 février 2004, par Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio.
- John Peters, Woluwe - Saint-Pierre, 29 janvier 2004, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Detalmo Pirzio Biroli, Udine, 16 juin 2004, par Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio.
- Ernesto Previdi, Wezembeek-Oppem, 26 janvier 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Jacques-René Rabier, Bruxelles, 8 janvier 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Giovanni Ravasio, Genval, 7 juillet 2004, par Éric Bussière et Ghjiseppu Lavezzi.
- Georges Rencki, Tervueren, 13 janvier 2004, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Gianfranco Rocca, Bruxelles, 7 juillet 2004, par Michel Dumoulin et Veronica Scognamiglio.
- Dieter Rogalla, Sprockhövel, 18 décembre 2003, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Paul Romus, Bruxelles, 20 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Ghjiseppu Lavezzi.
- Renato Ruggiero, Milan, 15 juillet 2004, par Veronica Scognamiglio.
- Armand Saclé, Paris, 28 janvier 2004, par Éric Bussière, Veronika Heyde et Laurent Warlouzet.
- Manuel Santarelli, Crainhem, 4 mars 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Carlo Scarascia Mugnozza, Rome, 24 mars 2004, par Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio.
- Ivo Schwartz, Tervueren, 16 janvier 2004, par Veronika Heyde et Myriam Rancon.
- Jean-Claude Séché, Bruxelles, 8 juin 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.

- Claudio Segré, Genève, 3 mars 2004, par Éric Bussière et Ghjiseppu Lavezzi.
- Marc Sohier, Bruxelles, 3 juin 2004, par Yves Conrad et Myriam Rancon.
- Umberto Stefani, Bruxelles, 20 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Ernest Steinmetz, Louvain-la-Neuve, 5 mars 2004, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Jean Stenico, Bruxelles, 24 février 2004, par Michel Dumoulin et Ghjiseppu Lavezzi.
- Robert Sünnen, Overijse, 25 février 2004, par Ghjiseppu Lavezzi.
- Anne Maria ten Geuzendam, Bruxelles, 17 décembre 2004, par Yves Conrad et Corinne Schroeder.
- Ursula Thiele, Bruxelles, 20 octobre 2004, par Michel Dumoulin et Anaïs Legendre.
- Ezio Toffanin, Louvain-la-Neuve, 17 février 2004, par Michel Dumoulin et Veronica Scognamiglio.
- Robert Toulemon, Paris, 17 décembre 2003, par Éric Bussière, Gérard Bossuat et Anaïs Legendre.
- Gianluigi Valsesia, Bruxelles, 4 décembre 2003, par Yves Conrad et Julie Cailleau.
- Jacques Vandamme, Bruxelles, 21 janvier 2004, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Jacob Jan van der Lee, La Haye, 15 décembre 2003, par Jan van der Harst et Nienke Betlem.
- Guy et Lydia Vanhaeverbeke, Bruxelles, 25 février 2004, par Michel Dumoulin et Anaïs Legendre.
- Karel Van Miert, Beersel, 19 août 2005, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau.
- Willem-Jan van Slobbe, Nimègue, 6 janvier 2004, par Nienke Betlem.
- Henri-Marie Varenne, Paris, 17 décembre 2003, par Gérard Bossuat et Anaïs Legendre.
- Pieter VerLoren van Themaat, Bilthoven, 13 février 2004, par Jan van der Harst et Nienke Betlem.
- Marcell von Donat, Munich, 18 février 2004, par Veronika Heyde.
- Hans von der Groeben, Rheinbach, 16 décembre 2003, par Wilfried Loth et Veronika Heyde.
- Astrid von Hardenberg, Berlin, 16 novembre 2004, par Veronika Heyde.
- Heinrich von Moltke, Tervueren, 22 janvier 2004, par Julie Cailleau et Arthe Van Laer.
- Helmut von Verschuer, Nentershausen, 3 mars 2004, par Jan van der Harst et Veronika Heyde.
- Pierre Wathelet, Bruxelles, 8 juin 2004, par Yves Conrad et Ghjiseppu Lavezzi.
- Edmund P. Wellenstein, La Haye, 17 décembre 2003, par Jan van der Harst et Nienke Betlem.
- Johannes Westhoff, Laren/Eemnes, 7 janvier 2004, par Anjo Harryvan et Nienke Betlem.
- Erich Wirsing, Tervueren, 2 mars 2004, par Veronika Heyde et Myriam Rancon.

*NB:* Les témoignages ont été traduits pour les besoins des différentes éditions de cet ouvrage.

# Orientation bibliographique

## 1. Bibliographies

### ***Bibliographie rétrospective***

Il n'existe pas de bibliographie rétrospective. À défaut, consulter:

- Dumoulin, M., et Trausch, G. (dir.), *Les historiographies de la construction européenne. Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 11 et 12 septembre 1991*, numéro de la *Lettre d'Information des Historiens de l'Europe contemporaine/ Historians of Contemporary Europe Newsletter*, vol. 7, n° 1-2, 1992.
- Kaiser, W., «From State to Society? The Historiography of European Integration», dans Cini, M., et Bourne, A. K., *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006, p. 190-208.
- König, M., et Schulz, M., «Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung: Trends und Kontroversen der Integrationshistoriographie», dans König, M., et Schulz, M. (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung, 1949-2000, Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2002, p. 15-36.
- Varsori, A., «La storiografia sull'integrazione europea», *Europa. Europe*, nuova serie, t. X, n° 1, 2001, p. 69-93.

Les travaux mentionnés ci-dessus ne prétendent pas être exhaustifs. C'est pourquoi la consultation de l'*European Yearbook — Annuaire Européen* (vol. XXX, Nijhoff, La Haye-Paris, 1984) qui contient la liste cumulative des articles publiés dans les volumes I à XXIX est recommandée. Notons que ces articles ont souvent acquis le caractère de travaux sources. Par ailleurs, les *Nouvelles Universitaires Européennes/ European University News*, publiées par l'unité «Information universitaire» de la DG X (dernier fascicule publié: n° 202-203, janvier 1999), constituent une source d'information bibliographique de qualité.

Sur les historiographies nationales, voir:

- Bossuat, G., *Histoire des constructions européennes au XX<sup>e</sup> siècle. Bibliographie thématique commentée des travaux français*, coll. «Euroclio», série *Références*, Peter Lang, Berne... Vienne, 1994.
- Dumoulin, M., «La Belgique et la construction européenne: un essai de bilan historiographique», dans Dumoulin, M., Duchenne, G., et Van Laer, A. (dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne. Actes du colloque de clôture de la VI<sup>e</sup> chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002 (Louvain-la-Neuve, les 24, 25 et 26 avril 2002)*, Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2003, p. 15-37.
- Gerbet, P., *La France et la construction européenne. Essai d'historiographie*, coll. «Euroclio», série *Références*, Peter Lang, Berne... Vienne, 1995.
- Nies-Berchem, M., «L'historiographie luxembourgeoise et la construction européenne», dans Trausch, G., e.a., *Le Luxembourg face à la construction européenne. Luxemburg und die europäische Einigung*, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman de Luxembourg, Luxembourg, 1996, p. 253-262.

### **Bibliographie courante**

Une bibliographie courante des livres, articles, mémoires et thèses relatifs à l'histoire de la construction européenne a été publiée à Louvain-la-Neuve, de 1987 à 1995, dans *Historiens de l'Europe contemporaine/Historians of Contemporary Europe*. Le *Journal of European Integration History* (Luxembourg) permet, depuis 1995, de suivre l'actualité de la recherche. D'autres revues scientifiques publient régulièrement des contributions à l'histoire de la construction européenne durant la période traitée dans le présent ouvrage. Voir notamment *Contemporary European History*, *Journal of Common Market Studies*, *European Review of History*.

Concernant les sources, voir:

- Melchionni, M. G. (dir.), *Fonti e luoghi della documentazione europea. Istruzioni per l'uso*, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Rome, 2000.

## **2. Méthode**

- Descamps, Fl., *L'historien, l'archiviste et le magnétophone: de la constitution de la source orale à son exploitation*, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Sources*, 2<sup>e</sup> éd., ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, CHEFF, Paris, 2005.
- Wallenborn, H., *L'historien, la parole des gens et l'écriture de l'histoire: le témoignage à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Labor, Bruxelles, 2006.

## **3. Chronologies**

En général:

- Boudant, J., et Gounelle, M., *Les grandes dates de l'Europe communautaire*, coll. «Essentiels», Larousse, Paris, 1989.

- Clavel, J.-Cl., et Collet, P., *L'Europe au fil des jours. Les jeunes années de la construction européenne 1948-1978*, coll. «Notes et Études documentaires», n° 4509-4510, La Documentation française, Paris, 10 avril 1979.
- Olivi, B., *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, nouvelle édition, Gallimard, Paris, 2001, p. 775-870.
- Vanthoor, W. F. V., *A Chronological History of the European Union, 1946-2001*, Elgar, Cheltenham, 2002.

De 1958 à 1969:

- Dörsch, H. J., et Legros, H., *Les faits et les décisions de la Communauté économique européenne. Chronologie des Communautés européennes 1958-1964*, vol. 1, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1969.
- Dörsch, H. J., et Legros, H., *Les faits et les décisions de la Communauté économique européenne. Chronologie des Communautés européennes 1965-1968*, vol. 2, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1973.
- Dörsch, H. J., *Les faits et les décisions de la Communauté économique européenne. Chronologie des Communautés européennes 1969*, vol. 3, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1978.

#### 4. Sources éditées

- *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966 (AAPD)*, vol. 2, Oldenbourg, Munich, 1997.
- Ballini, P. L., et Varsori, A. (dir.), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, 2 vol., Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.
- Harryvan, A. G., et Harst, J. (van der), *Documents on European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1997.
- *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. II, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002.
- Ministère des affaires étrangères (Paris), direction des archives, *Documents diplomatiques français*, 7<sup>e</sup> série, vol. 1-29, 1954-1966, PIE-Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 1987-2006.

#### 5. Sources imprimées

- *Bulletin de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1958-1967.
- *Bulletin des Communautés européennes*, Luxembourg, 1967-1972.
- *Courrier du personnel*, Commission des Communautés européennes, bulletin interne d'information, 1967-1972.
- *Rapport général sur l'activité de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1958-1967.
- *Rapport général sur l'activité des Communautés européennes*, Bruxelles, 1967-1972.

## 6. Mémoires, souvenirs, témoignages

- Benelux, «Laboratoire» de l'Europe? *Témoignage et réflexions du comte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers*, éd. Th. Grosbois, coll. «Histoire de la construction européenne. Études, instruments et documents de travail», Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1991.
- Beyen, J. W., *Aperçu sur le développement de l'intégration européenne*, Rome, 1957.
- Beyen, J. W., «Europese verbondenheid», *Europa, eenheid en verscheidenheid, Acht colleges in het kader van het Studium Generale 1963 aan de Rijksuniversiteit te Leiden*, Leyde, 1964.
- Brondel, G., *L'Europe a 50 ans. Chronique d'une histoire vécue. Politique énergétique. Perspectives pour demain*, M&G Éditions, Bourg-en-Bresse, 2003.
- Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 1. Les temps aventureux*, Plon, Paris, 1994.
- Deniau, J.-Fr., *Mémoires de 7 vies. 2. Croire et Oser*, Plon, Paris, 1997.
- Groeben, H. (von der), *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966)*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1982.
- Groeben, H. (von der), *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.
- Hallstein, W., *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Econ, Düsseldorf/Vienne, 1969.
- Lastenouse, J., «La Commission européenne et les études universitaires sur l'intégration européenne, 1960-2000», *Temas de Integração*, n° 15-16, 2003, p. 12-36.
- L'Écotais, Y. (de), *L'Europe sabotée*, Rossel, Bruxelles/Paris, 1976.
- Lemaigen, R., *L'Europe au berceau. Souvenirs d'un technocrate*, Plon, Paris, 1964.
- Mansholt, S. L., *The Common Agricultural Policy. Some New Thinking*, Suffolk Soil Association, Londres, 1979.
- Mansholt, S. L., *La Crise. Conversations avec Janine Delaunay*, Stock, Paris, 1974.
- Marjolin, R., *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Robert Laffont, Paris, 1986.
- Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.
- Narjes, K.-H., «Walter Hallstein in der Frühphase der EWG», dans Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), *Walter Hallstein — Der vergessene Europäer?*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1995, p. 139-163.
- Pisani, E., *Le Général indivis*, Albin Michel, Paris, 1974.
- Rabier, J.-R., «Les origines de la politique d'information européenne (1953-1973)», dans Melchionni, M. G. (dir.), *Fonti e luoghi della documentazione europea. Istruzioni per l'uso*, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Rome, 2000, p. 84-98.
- Snoy et d'Oppuers, J.-Ch., «Les étapes de la coopération européenne et les négociations relatives à une zone de libre-échange», *Chronique de la politique étrangère*, vol. XII, n° 5-6 (septembre-novembre 1959).
- Snoy et d'Oppuers, J.-Ch., *Rebâtir l'Europe. Mémoires. Entretiens avec Jean-Claude Ricquier*, FJME/Duculot, Paris - Louvain-la-Neuve, 1989.
- Spaak, P.-H., *Combats inachevés*, 2 vol., Fayard, Paris, 1969.
- Staden, B. (von), *Ende und Anfang. Erinnerungen, 1939-1963*, IPa, Vaihingen/Enz, 2001.
- Uri, P., *Penser pour l'action. Un fondateur de l'Europe*, Odile Jacob, Paris, 1991.



- Van Helmont, J., *Options européennes, 1945-1958*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1986.
- Wellenstein, E. P., *25 années de relations extérieures de la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1979.

## 7. Ouvrages généraux

- Bitsch, M.-Th. (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: Une postérité pour le plan Schuman?*, coll. «Organisation internationale et relations internationales», n° 53, Bruylant, Bruxelles, 2001.
- Bitsch, M.-Th. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Bitsch, M.-Th., *Histoire de la construction européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Complexe, Bruxelles, 2004.
- Bitsch, M.-Th, Loth, W., et Poidevin, R. (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruylant, Bruxelles, 1998.
- Bossuat, G., *Les fondateurs de l'Europe unie*, coll. «Histoire Belin Sup», Belin, Paris, 2001.
- Bossuat, G., *«Faire l'Europe sans défaire la France», 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française, 1943-2003*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 30, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005.
- Commission européenne, *40 ans des Traités de Rome ou la capacité des Traités d'assurer les avancées de la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1999.
- Degryse, Ch., *Dictionnaire de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., De Boeck Université, Paris-Bruxelles, 1998.
- Deighton, A., et Milward, A. (dir.), *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community, 1957-1963*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999.
- Deniau, J.-Fr., *L'Europe interdite*, Seuil, Paris, 1977.
- Gerbet, P., *La construction de l'Europe*, 3<sup>e</sup> éd., Imprimerie nationale, Paris, 1999.
- Gerbet, P., et Pépy, D. (dir.), *La décision dans les Communautés européennes. Colloque de l'Association pour le développement de la science politique européenne, organisé par l'Institut d'études politiques de Lyon*, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1969.
- Lecerf, J., *Histoire de l'unité européenne*, préface de Jean Monnet, coll. «Idées», n° 80, Gallimard, Paris, 1965.
- Lecerf, J., *La Communauté en péril. Histoire de l'unité européenne 2*, coll. «Idées», n° 333, Gallimard, Paris, 1975.
- Lecerf, J., *La Communauté face à la crise. Histoire de l'unité européenne 3*, coll. «Idées», n° 501, Gallimard, Paris, 1984.
- Lindberg, L. N., *The political dynamics of European economic integration*, Stanford University Press, Stanford (Californie), 1963.
- Loth, W., *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Einigung 1939-1957*, 3<sup>e</sup> éd., Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1996.

- Loth, W. (ed.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963-1969*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 8, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2001.
- Loth, W. (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- Milward, A., *Politics and Economics in the History of the European Union*, Routledge, Londres-New York, 2005.
- Moravcsik, A., *The choice for Europe, social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press-Routledge/UCL Press, Ithaca NY-Londres, 1999.
- Spierenburg, D., et Poidevin, R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993.
- Toulemon, R., *La construction européenne: histoire, acquis, perspectives*, nouvelle édition, coll. «Livre de poche — Références», Librairie générale française, Paris, 1999.
- Varsori, A. (ed.), *Inside the European Community. Actors and policies in the European Integration. 1957-1972*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 9, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2006.

## 8. Ouvrages et articles sur les acteurs

- Amouroux, H., *Monsieur Barre*, Robert Laffont, Paris, 1986.
- Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Complexe, Bruxelles, 1995.
- Balace, F., Declerq, W., et Planchar, R., *Jean Rey. Liégeois, européen, homme politique*, Les éditions de l'université de Liège, Liège, 2002.
- Bossuat, G., «Émile Noël dans la tourmente de la crise communautaire de 1965», dans Loth, W. (dir.), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 89-113.
- Brouwer, J. W., et Merriënboer, J. (van), *Van Buitengaats naar Binnenbof. P.J.S. de Jong, een biografie*, Sdu Uitgevers, La Haye, 2001.
- Collowald, P., et Fontaine, Fr., *La naissance de l'Europe contemporaine. Interview du comte Snoy et d'Oppuers*, coll. «Histoire de la Communauté européenne», DG X, Bruxelles, 1984.
- Condorelli Braun, N., *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972.
- Elvert, J., «Hans von der Groeben: Anmerkungen zur Karriere eines Deutschen Europäers der *Ersten Stunde*», dans König, M., et Schulz, M. (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung, 1949-2000, Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2002, p. 85-103.
- Fenaux, R., *Jean Rey, enfant et artisan de l'Europe*, Labor, Bruxelles, 1972.
- Harryvan, A. G., Harst, J. (van der), et Voorst, S. (van) (dir.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, coll. «Horizonreeks», 2, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis/Boom, La Haye/Amsterdam, 2001, p. 347.

- *Hommage à Émile Noël, Secrétaire général de la Commission européenne de 1958 à 1987. La fonction publique européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1988.
- Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (Hrsg.), *Walter Hallstein — Der vergessene Europäer?*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1995; Loth, W., Wallace, W., et Wessels, W. (eds.), *Walter Hallstein — The Forgotten European?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998.
- Lukaszewski, J., *Jean Rey*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1984.
- Merriënboer, J. (van), *Mansholt. Een biografie*, Boom, Amsterdam, 2006.
- Mozer-Ebbinge, A., et Cohen, R. (dir.), *Alfred Mozer, Porträt eines Europäers*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1982.
- Poorterman, J., *Jean Rey nous parle*, Chez l'auteur, Bruxelles, 1984.
- Preda, D., «Hallstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)», *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000, p. 79-104.
- Previti Allaire, C., «À propos des archives Émile Noël: aux origines d'une carrière européenne (1922-1958)», *Journal of European Integration History*, vol. 10, n° 2, 2004, p. 77-92.
- Rochard, B., *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Roussel, É., *Jean Monnet*, Fayard, Paris, 1996.
- Smets, P.-F. (dir.), *Les Pères de l'Europe: cinquante ans après. Perspectives sur l'engagement européen. Actes du colloque international des 19 et 20 mai 2000, Bruxelles, Palais d'Egmont*, coll. «Bibliothèque de la Fondation Paul-Henri Spaak», n° 9, Bruylant, Bruxelles, 2001.
- Tindemans, L., et Cardon de Lichtbuer, D. (eds.), *Albert Coppé*, Garant, Anvers-Apeldoorn, 2006 (avec un CD-ROM).
- Zuleeg, M. (Hrsg.), *Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003.

## 9. Ouvrages et articles thématiques

- Badel, L., Jeannesson, S., et Ludlow, P. (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne, une approche historique (1919-1975)*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 31, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005.
- Bitsch, M.-Th., et Bossuat, G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I. Actes du colloque international de Paris, 1<sup>er</sup> et 2 avril 2004*, coll. «Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés», 10, Bruylant/L.G.D.J./Nomos Verlag, Bruxelles/Paris/Baden-Baden, 2005.
- Bloes, R., *Le «plan Fouchet» et le problème de l'Europe politique*, Collège d'Europe, Bruges, 1970.
- Bourrinet, J., *La politique commerciale de la CEE: forces et faiblesses*, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1991.
- *Bruxelles, l'Européenne*, UCL, Institut d'études européennes, Tempora, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, 2001.

- Bussière, É., et Feiertag, O. (dir.), *Banques centrales et convergences monétaires en Europe (1920-1971)*, numéro thématique de *Histoire, économie et société*, n° 4, 1999.
- Bussière, É., Dumoulin, M., et Schirman, S. (dir.), *Europe organisée, Europe du libre-échange? Fin XIX<sup>e</sup> siècle-Année 1960*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 34, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2006.
- Carpentier, M., «La naissance de la politique de l'environnement», *Revue des affaires européennes*, n° 384, 1989, p. 284-297.
- Conrad, Y., «Prolégomènes d'une histoire de l'administration européenne. La mise en place de la Commission de la CEEA», dans Dumoulin, M., Guillen, P., et Vaïsse, M. (dir.), *L'énergie nucléaire en Europe. Des origines aux débuts d'Euratom*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 4, Peter Lang, Berne, 1992, p. 131-149.
- Conrad, Y., «L'organizzazione amministrativa della Commissione europea "mercato comune" (1958-1961)», *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000, p. 157-187.
- Dassetto, F., et Dumoulin, M. (dir.), *Naissance et développement de l'information européenne. Actes des journées d'étude de Louvain-la-Neuve des 22 mai et 14 novembre 1990*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 2, Peter Lang, Berne... Vienne, 1993.
- Degimbe, J., *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Institut syndical européen, Bruxelles, 1999.
- Demey, Th., *Bruxelles, chronique d'une capitale en chantier*, t. II, *De l'Expo 58 au siège de la CEE*, Paul Legrain, Bruxelles, 1992.
- De Michelis, A., et Chantraine, A., *Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003.
- Dimier, V., «De la dictature des drapeaux au sein de la Commission européenne? Loyautés multiples et constitution d'une identité commune au sein d'une administration multinationale», VII<sup>e</sup> congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002, [http://congres-afsp.univ-lille2.fr/docs/tr5\\_dimier.doc](http://congres-afsp.univ-lille2.fr/docs/tr5_dimier.doc).
- Dimier, V., «L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement). Du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale 1958-1975», *Revue Études internationales*, vol. XXXIV, n° 3, septembre 2003, p. 401-427.
- Dinan, D., *Europe Recast. A History of European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2004.
- Dumoulin, M., «Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)», dans Serra, E. (dir.), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma/La relance européenne et les traités de Rome/The relaunching of Europe and the treaties of Rome, Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987*, coll. «Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés», 3, Bruylant... Nomos Verlag, Bruxelles... Baden-Baden, 1989, p. 195-210.
- Dumoulin, M. (ed.), *Réseaux économiques et construction européenne/Economic Networks and European Integration*, coll. «Euroclio», série *Études et documents*, n° 29, PIE-Peter Lang, Bruxelles... Vienne, 2004.

- Dumoulin, M., et Bussière, É. (dir.), *Les cercles économiques et l'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, recueil de textes, Louvain-la-Neuve - Paris, 1992.
- *Du plan Fouchet au traité franco-allemand de janvier 1963*, numéro spécial de la *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, t. 29, n° 2, 1997.
- Eck, J.-Fr., *Les entreprises françaises face à l'Allemagne de 1945 à la fin des années 1960*, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Études générales*, CHEFF, Paris, 2003.
- Europeus [Uri, P.], *La crise de la zone de libre-échange — Un document E.P.I.*, coll. «Tribune libre», Plon, Paris, 1959.
- Gerbet, P., *1957, la naissance du Marché commun*, coll. «La mémoire du siècle», n° 50, Complexe, Bruxelles, 1987.
- Gillingham, J., *European integration 1950-2003: Superstate or new Market Economy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- *Grenzen aan veeltaligheid? Taalgebruik en bestuurlijke doeltreffendheid in de instellingen van de Europese Unie*, SdU Uitgevers, La Haye, 1991.
- Griffiths, R. T., «The Beyen Plan», *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, NEHA, Amsterdam, 1990, p. 165-182.
- Griffiths, R. T., «The Mansholt Plan», *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, NEHA, Amsterdam, 1990, p. 93-111.
- Griffiths, R. T., et Ward, S. (eds.), *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community and the French Veto, 1961-1963*, Lothian Foundation Press, Londres, 1996.
- Guasconi, M. E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, coll. «Storia delle relazioni internazionali», n° 8, Polistampa, Florence, 2004.
- Guzzetti, L., *A brief history of European Union research policy*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995.
- Hannay, D. (ed.), *Britain's entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations of 1970-1972*, Frank Cass, Londres et Portland, 2000.
- Harst, J. (van der) (dir.), *The 1969 Hague Summit: a New Start for Europe?*, [numéro thématique du] *Journal of European Integration History*, vol. 9, n° 2, 2003.
- Hein, C., *L'implantation des Communautés européennes à Bruxelles: son historique, ses intervenants*, travail de fin d'études, Institut supérieur d'architecture de La Cambre, Bruxelles, 1987.
- Hemblenne, B., «Les problèmes du siège et du régime linguistique des Communautés européennes (1950-1967)», *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft/Les débuts de l'administration de la Communauté européenne*, numéro thématique du *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992, p. 107-129/144.
- Heyen, E. V. (Hrsg.), *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft/Les débuts de l'administration de la Communauté européenne*, numéro thématique du *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992.
- Hulet, C., «L'instauration d'une politique de coopération administrative entre les trois exécutifs des nouvelles institutions communautaires. Naissance du Service commun de presse et d'information (1958-1961)», *Douze études sur l'Europe. Contributions de jeunes diplômés de l'Université catholique de Louvain présentées*

- dans le cadre d'«Euromémoforum», Institut d'études européennes, Pôle européen Jean Monnet, Louvain-la-Neuve, 1999, p. 219-236.
- Kaiser, A., *Dänemark und die Europäische Union (1972-1993)*, Mosbach, 1994.
  - Kaiser, W., *Using Europe. Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, MacMillan, Londres, 1996 (réimprimé en 1999 avec une nouvelle préface).
  - Kaiser, W., et Elvert, J. (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*, Routledge, Londres-New York, 2004.
  - Keogh, D., *Ireland and Europe, 1919-1989*, Hibernian University Press, Cork-Dublin, 1989.
  - Krige, J., et Guzzetti, L. (eds.), *History of European Scientific and Technological Cooperation, Firenze, 9-11 november 1995*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1996.
  - Küsters, H. J., *Fondements de la Communauté économique européenne*, coll. «Europe», Office des publications officielles des Communautés européennes/Labor, Luxembourg/Bruxelles, 1990.
  - *L'administration de l'Union européenne*, numéro thématique de la *Revue française d'administration publique*, n° 95, 2000.
  - Landuyt, A., et Pasquinucci, D. (dir.), *Gli allargamenti della CEE/UE — 1961-2004*, coll. «Storia del federalismo e dell'integrazione europea», 2 t., Il Mulino, Bologne, 2005.
  - *La politique technologique de la Communauté européenne. Aspects juridiques et institutionnels. Colloque organisé dans le cadre de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement et de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nice (Nice, 10 et 11 décembre 1971)*, numéro spécial de la *Revue du Marché Commun*, n° 153, avril 1972.
  - Lauring Knudsen, A.-Chr., *Defining the Policies of the Common Agricultural Policy. A Historical Study*, thèse, IUE, Florence, 2001.
  - Layton, Chr., *European advanced technology: A programme for integration*, Political and Economic Planning, Londres, 1969.
  - Legendre, A., «Jalons pour une histoire de la diplomatie européenne: la représentation des Communautés européennes à Londres (1954-1972)», à paraître.
  - *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. I, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002.
  - Lethé, M., *L'Europe à Bruxelles dans les années 1960: le pourquoi? et le comment?*, mémoire de licence en histoire, UCL, Louvain-la-Neuve, 2003.
  - Lord, Chr., *British Entry of the European Community under the Heath Government of 1970-1974*, Dartmouth, Aldershot, 1993.
  - Loth, W., «Français et Allemands dans la crise institutionnelle de 1965», dans Bitsch, M.-Th. (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes: Une postérité pour le plan Schuman?*, coll. «Organisation internationale et relations internationales», n° 53, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 229-243.
  - Loth, W. (ed.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963-1969*, coll. «Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne», 8, Nomos Verlag/Bruylant, Baden-Baden/Bruxelles, 2001.

- Ludlow, N. P., *Dealing with Britain. The Six and the first UK Application to the EEC*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Ludlow, N. P., «A Welcome Change: The European Commission and the Challenge of Enlargement, 1958-1973», *Journal of European Integration History*, vol. 11, n° 2, 2005, p. 31-46.
- Ludlow, N. P., «The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy», *Contemporary European History*, vol. 14, n° 3, 2005, p. 347-371.
- Ludlow, N. P., *The European Community and the Crisis of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, Londres, 2005.
- Maes, I., *Macroeconomic and monetary policy-making at the European Commission, from the Rome treaties to The Hague Summit*, coll. «Working papers — Research series», n° 58, National Bank of Belgium, Bruxelles, août 2004.
- Maes, I., «The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary Integration Process in the 1960s», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 53, n° 2, 2006, p. 222-241.
- Malandrino, C., «*Tut etwas tapferes*»: *compi un atto di coraggio L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, coll. «Storia del federalismo e dell'integrazione europea», Il Mulino, Bologne, 2006.
- Mestmäcker, E.-J., Möller, E., et Schwarz, H.-P. (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987.
- Molegraaf, J. H., *Boeren in Brussel. Nederland en het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid, 1958-1971*, thèse de doctorat, université d'Utrecht, 1999.
- Nême, J., et Nême, C., *Économie européenne*, PUF, Paris, 1970.
- Neville-Rolfe, Ed., *The Politics of Agriculture in the European Community*, Croom Helm, Londres, 1984.
- Newhouse, J., *Collision in Brussels. The Common Market Crisis of 30 June 1965*, Norton, New York, 1967 (Faber and Faber, Londres, 1968).
- Noël, É., *Les rouages de l'Europe: comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, préface de François-Xavier Ortoli, 2<sup>e</sup> éd., Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1979.
- Noël, G., *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Economica, Paris, 1988.
- Nugent, N. (ed.), *European Union Enlargement*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2004.
- Olivi, B., *L'Europe difficile. Histoire politique de l'intégration européenne*, nouvelle édition, Gallimard, Paris, 2001.
- Paye, J.-Cl., «Vers le plan Werner: le rôle de la Commission des Communautés, 1967-1973», *Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, t. II, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Animation de la recherche*, CHEFF, Paris, 2002.
- Perron, R., «Les débats transatlantiques et le GATT», *Milieux économiques et intégration européenne au XX<sup>e</sup> siècle*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2001-2002, [http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/seminaires/les\\_seminaires/premiere\\_annee\\_\\_\\_200/downloadFile/attachedFile/MEIE\\_4.pdf?nocache=1112259302.73](http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/seminaires/les_seminaires/premiere_annee___200/downloadFile/attachedFile/MEIE_4.pdf?nocache=1112259302.73), p. 9-16.

- Peterson, J., et Shackleton, M. (eds.), *The Institutions of the European Union*, coll. «The New European Union Series», Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Pineau, Chr., et Rimbaud, Ch., *Le grand pari, l'aventure du traité de Rome*, Fayard, Paris, 1991.
- Pistone, S. (dir.), *I movimenti per l'unità europea, 1954-1969. Atti del convegno internazionale, Genova 5-6-7 novembre 1992*, Pime, Pavie, 1996.
- Preston, Ch., *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, Londres, 1997.
- Puissochet, J.-P., *L'élargissement des Communautés européennes. Présentation et commentaire du traité et des actes relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande*, PUF, Paris, 1973.
- Rochard, B., *La Commission et l'identité européenne (janvier 1958-décembre 1969)*, Institut des hautes études internationales, Genève, 1997.
- Roland, J.-L., *Bilan de la coopération COST depuis ses origines*, Commission CE, Luxembourg, 1988 (EUR 11640).
- Romus, P., *L'Europe et les Régions*, Labor/Nathan, Bruxelles/Paris, 1979.
- Romus, P., *Économie régionale européenne*, 5<sup>e</sup> éd., Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1989.
- Serra, E. (dir.), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma. La Relance européenne et les traités de Rome. Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987*, coll. «Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés», 3, Bruylant... Nomos Verlag, Bruxelles... Baden-Baden, 1989.
- *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, vol. 8, Il Mulino, Bologne, 2000.
- Thiemeyer, G., *Vom «Pool vert» zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik 1950-1957*, Oldenbourg-Verlag, Munich, 1999.
- Toulemon, R., et Flory, J., *Une politique industrielle pour l'Europe*, Presses universitaires de France, Paris, 1970.
- Tracey, M., *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989.
- Tristram, Fr., *Une fiscalité pour la croissance. La Direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, coll. «Histoire économique et financière de la France», série *Études générales*, CHEFF, Paris, 2005.
- Van Lierde, Cl., *La querelle des sièges des institutions européennes*, mémoire de licence en sciences politiques, UCL, Louvain-la-Neuve, 1993.
- Varsori, A. (dir.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venise, 2000.
- Varsori, A., «Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)», *Ventesimo Secolo*, n° 9, mars 2006, p. 17-47.
- Warloutzet, L., «Du Plan français à la politique économique de la CEE. La mise en place du Comité de politique économique à moyen terme, 1962-1964», dans Dumoulin, M. (dir.), *Socio-Economic Governance and European Identity. Gobernanza Socioeconomica e Identidad Europea, Cuadernos de Yuste, 1*, Fundación Academia Europea de Yuste, Yuste, 2005, p. 41-58.
- Westerman, Fr., *De graanrepubliek*, Olympus, Amsterdam, 2005.



- Willaert, É., «La Banque Européenne d'Investissement: des réseaux au service de l'intégration économique à travers le cas de la France», dans Dumoulin, M. (dir.), *Socio-Economic Governance and European Identity. Gobernanza Socioeconomica e Identidad Europea, Cuadernos de Yuste, 1*, Fundación Academia Europea de Yuste, Yuste, 2005, p. 77-92.
- Willemarck, L., «Het taalgebruik in de instellingen van de Europese Unie. Een kluwen van politieke, culturele en management problemen», *Studia Diplomatica*, vol. LVI, n° 3, 2003, p. 49-92.
- Wilson, J., *La politique pétrolière et énergétique dans l'Europe des Six (1957-1966). Entre économie et politique: les tergiversations d'une autruche à six têtes. Étude à travers les archives de la Communauté européenne*, mémoire de licence, UCL, faculté de philosophie et lettres, département d'histoire, Louvain-la-Neuve, 1997.
- Wilson, J., «Europe et politique pétrolière: aperçu du (non-)fonctionnement des institutions entre 1957 et 1966», *Douze études sur l'Europe. Contributions de jeunes diplômés de l'Université catholique de Louvain présentées dans le cadre d'«Euromémoforum»*, Institut d'études européennes, Pôle européen Jean Monnet, Louvain-la-Neuve, 1999, p. 197-217.
- Young, J., *Britain and European Unity, 1945-1999*, 2<sup>e</sup> éd., Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2000.
- Young, J. W., «Technological cooperation in Wilson's strategy for EEC entry», dans Daddow, O. J. (ed.), *Harold Wilson and European integration. Britain's second application to join the EEC*, coll. «British foreign and colonial policy», Frank Cass, Londres-Portland, 2003, p. 95-114.
- Zwaan, J. W. (de), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Union Decision-Making*, Nijhoff, Amsterdam, 1995.
- Zwaenepoel, R., *Ekonomische beoordeling pro en contra het Europees landbouwbeleid en het Mansholtplan*, mémoire de licence KUL, Louvain, 1971.



# Tables et index



# Tables des auteurs

## 1. Table des auteurs des articles

**Marie-Thérèse Bitsch**

*Professeur émérite, université de Strasbourg III-Robert Schuman*

**Éric Bussière**

*Professeur à l'université de Paris IV-Sorbonne*

*Chaire Jean Monnet d'histoire de la construction européenne*

**Gérard Bossuat**

*Professeur à l'université de Cergy-Pontoise*

*Chaire Jean Monnet d'histoire de l'intégration européenne*

**Julie Cailleau**

*Doctorante en histoire, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**Yves Conrad**

*Maître de conférence invité, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**Michel Dumoulin**

*Professeur ordinaire à l'université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

*Chaire Jean Monnet d'histoire de l'Europe contemporaine*

**Anaïs Legendre**

*Diplômée en études approfondies (DEA) «Mondes étrangers et relations internationales», université de Paris I Panthéon-Sorbonne*

**Matthieu Lethé**

*Licencié en histoire, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**Wilfried Loth**

*Professeur titulaire de la chaire d'histoire moderne et contemporaine,  
université de Duisburg-Essen  
Chaire Jean Monnet d'histoire de l'intégration européenne*

**Jean-Marie Palayret**

*Directeur des Archives historiques de l'Union européenne, Florence*

**Jan van der Harst**

*Senior lecturer in international relations and international organisations,  
Rijksuniversiteit Groningen, Groningue  
Jean Monnet Chair in the History and Theory of European Integration*

**Arthe Van Laer**

*Doctorante en histoire, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**Antonio Varsori**

*Professeur à l'università degli Studi di Padova, Padoue  
Chaire Jean Monnet d'histoire de l'intégration européenne*

**2. Table des auteurs des encarts****J. C.: Julie Cailleau**

*Doctorante en histoire, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**A. D.: Armelle Demagny**

*Doctorante en histoire, université de Paris IV-Sorbonne*

**G. L.: Ghjiseppu Lavezzi**

*Diplômé en études approfondies (DEA) d'histoire moderne et contemporaine,  
université de Paris IV-Sorbonne*

**A. L.: Anaïs Legendre**

*Diplômée en études approfondies (DEA) «Mondes étrangers et relations  
internationales», université de Paris I Panthéon-Sorbonne*

**M. R.: Myriam Rancon**

*Diplômée en études approfondies (DEA) «Histoire de l'Europe au XX<sup>e</sup> siècle»,  
université de Strasbourg III-Robert Schuman*

**C. S.: Corinne Schroeder**

*Doctorante en histoire, Institut universitaire européen, Florence*

**V. S.: Veronica Scognamiglio**

*Laurea in Scienze Politiche, università degli Studi di Firenze*

**J. W.: Jérôme Wilson**

*Doctorant en histoire, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

**N. W.: Natacha Wittorski**

*Assistante de recherche, université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve*

Les auteurs ont rédigé leur contribution dans leur langue maternelle.

# Index des noms de personnes

## A

Abs, Hermann Josef 85  
 Adenauer, Konrad 38, 51-53, 64, 76, 80, 83-88, 92, 94, 135, 172-173, 194, 238, 268, 441  
 Agnelli, Giovanni 481  
 Aigrain, Pierre 516-517, 537  
 Albert, Michel 127, 198, 256, 276, 406, 475, 488-489, 599  
 Albert I<sup>er</sup> (roi des Belges) 115  
 Albrecht, Ernst 50, 94, 190-191, 205, 208, 261, 513, 599  
 Allardt, Helmut 236  
 Allende, Salvador 359  
 Amendola, Giorgio 20  
 André, Clément 216-217, 274, 599  
 Andreotti, Giulio 160  
 Angelini, Enrico 268  
 Ansiaux, Hubert 418  
 Antici, Paolo 192  
 Aragon, Louis 23  
 Arena, Antonino 190, 445  
 Armand, Louis 51-52, 75, 88  
 Armstrong, Neil 22  
 Arnold, Karl 84  
 Aron, Raymond 473, 478, 530  
 Atatürk (Kemal, Mustafa) 373  
 Auclert, André 402

## B

Bachrach, Albert 244  
 Badini Confalonieri, Vittorio 40  
 Ball, George W. 91, 359, 369  
 Ballardur, Édouard 417  
 Baré, Charles 432  
 Barre, Raymond 122, 125, 134, 139, 147, 154, 157, 161, 163, 184, 191-192, 194-195, 198, 200-201, 203-204, 208, 216, 250, 357, 370, 373, 406-408, 414-424, 515, 537, 557, 560, 566, 599  
 Barrigue de Montvallon, Pierre (de) (dit Piem) 475  
 Barzel, Rainer 93  
 Battista, Emilio 70  
 Baudouin, Denis 155  
 Baudouin I<sup>er</sup> (roi des Belges) 21, 253  
*Bauer, Marianne*: voir Noël, Marianne  
 Beaumarchais, Jacques (Delarue Caron de) 149  
 Bech, Joseph 38, 80, 283, 461, 573  
 Beck, Hans 565  
 Becker, Camille 280, 303, 373-374, 529, 599  
 Behm, Dietrich 527  
 Behr, Winrich 81, 217  
 Bellieni, Nicola 256, 458, 460, 463, 465-466, 468, 599  
 Benoist-Lucy, Odile 599  
 Berbille, Daniel 244  
 Berding, Casper 497

- Bérégovoy, Pierre 417  
 Berliet, Paul 469  
 Bernard, Jean-René 150  
 Bernard, Roy 359  
 Bernheim, Émile 311  
 Bernheim, François 311  
 Berstein, Serge 20  
 Berthoin, Georges 18, 33, 197, 231, 255, 356-358, 375, 378-379, 524, 549, 599  
 Betlem, Nienke 28, 599, 602  
 Beugel, Ernst Hans (van der) 172  
 Beuve-Méry, Jean-Jacques 225, 234-235, 239, 271, 599  
 Beyen, Jan-Willem 80, 552  
 Bitsch, Marie-Thérèse 28, 599-600  
 Bitterlich, Joachim 33  
 Blankenhorn, Herbert 85  
 Bloch-Lainé, François 428  
 Blum, Léon 412  
 Bobba, Franco 236, 245, 406, 408, 431-432, 488-489  
 Bodson, Victor 191, 194, 203, 460, 465  
 Boegner, Jean-Marc 109, 357, 383, 398, 554-555, 559  
 Boggio, Giorgio 359  
 Boissonnat, Jean 276, 524  
 Bombassei, Giorgio 164  
 Bömke, Eberhard 106  
 Bommelle, Pierre 497  
 Bonnemaïson, Michel 270, 432  
 Bonomi, Paolo 346  
 Borman, Frank 387  
 Borschette, Albert 147, 161, 163, 193-194, 262, 373, 426, 436, 438, 537-538, 544, 546, 554, 562  
 Bosch, Jean (van den) 126  
 Boselli, Luigi 565  
 Bossuat, Gérard 28, 599-602  
 Bourdeau, Philippe 184, 508, 512, 517, 520, 599  
 Bourgès-Maunoury, Maurice 257  
 Bourguignon, Pierre 48, 58, 197, 212, 232  
 Bouzykine 377  
 Boyer de La Giroday, Frédéric 407-408  
 Brandt, Willy 92-94, 113, 121, 132-133, 138, 152, 154, 207, 408, 416, 418, 469, 561  
 Brauer, Max 84  
 Braun, Fernand 28, 61, 156, 190, 203, 205, 210-211, 217-218, 221, 224, 254, 280, 370, 471, 478, 524, 557-558, 565, 599  
 Brentano, Heinrich (von) 86  
 Brondel, Georges 488-489, 495, 497, 499, 599  
 Brugmans, Hendrik 94  
 Brus, Claude 215, 222, 255, 263, 271, 599  
 Bucci, Maurizio 190-191  
*Buchet, Élisabeth*: voir *Gangloff, Élisabeth*  
 Buchet, Paul-Henri 236, 242, 255, 264, 269, 271, 599  
 Bucholz 439  
 Buitter, Harm G. 449  
 Burattini, Marcello 215, 218, 223, 254, 268, 272, 599  
 Bury, Jacqueline épouse Lastenouse 28, 196, 224, 239-241, 525, 537, 539-542, 599, 601  
 Bussière, Éric 28, 599-602  
 Butterworth, William Walton 362  
 Buzzonetti, Marcello 496-497
- ## C
- Cailleau, Julie épouse Dooms 28, 352, 568, 599-602  
 Calibre, Louis 497  
 Calmes, Christian 229, 439  
 Cals, Joseph 179  
 Camdessus, Michel 276  
 Cammann, Helmuth 357  
 Carbonnel, Éric (de) 50  
 Cardon de Lichtbuer, Daniel 151, 192-193, 208, 210, 218, 226, 238-241, 280, 358, 370, 490, 493, 528-529, 537, 599  
 Carli, Guido 52  
 Caron, Giuseppe 190-191, 202-203, 355, 490, 527-528, 531, 546, 556-557, 570  
 Carpentier, Michel 185, 484, 517-518, 599  
 Carstens, Karl 52  
 Cartier, Raymond 542  
 Caspari, Manfred 192, 319, 363, 557, 565, 599  
 Cecchini, Paolo 565  
 Cellerier, Michel 402  
 Chamant, Jean 469  
 Chapperon, Jean 191-193, 208, 210, 218, 225, 239, 364, 396, 398-399, 401, 404, 599  
 Charrault, Jean-Claude 497  
 Chatenet, Pierre 76, 179



- Cheval, André 264  
 Chevallard, Gian Carlo 149  
 Cheysson, Claude 364, 398  
 Chirac, Jacques 350, 417  
 Churchill, Winston 94  
 Ciavarini Azzi, Giuseppe 23, 28, 157, 197, 206,  
 211-212, 218, 220-223, 225, 227, 239-240, 599  
 Claessens, H. M. 449  
 Clappier, Bernard 418  
 Clarotti, Paolo 236, 268, 370, 599  
 Clayton, Bill 280  
 Cohen, Élie 33  
 Cointat, Michel 347  
 Collonval, Jocelyne 28  
 Collowald, Paul 124, 155, 177, 184, 194, 220, 226,  
 240, 254, 527-529, 532, 535, 545, 547, 599  
 Colombo, Emilio 108, 160  
 Colonna di Paliano, Guido 113, 134, 139, 191,  
 198, 202, 216, 355, 471, 476, 478, 483, 515,  
 518-519, 532, 535, 545-546  
 Conrad, Yves 28, 599-602  
 Coppé, Albert 117, 126, 128, 139, 147, 161, 163,  
 192-193, 195, 206-208, 210, 218, 225-226, 244,  
 250, 275-276, 279, 359, 370, 438, 451, 453,  
 455, 460, 490, 535-537, 545-546  
 Corradini, Lucio 496-497  
 Coudenhove-Kalergi, Richard (de) 285  
 Couve de Murville, Maurice 64, 76, 96, 99-103,  
 106, 108-109, 111-113, 121, 126, 178-179, 194,  
 559  
 Cox, Robert 529  
 Crijns, Leo 599  
 Cros, Jacques 431-433, 439  
 Cros, Pierre 236, 240, 394, 542, 599  
 Cuvillier 150
- D**
- Dahrendorf, Ralf 161-163, 193-194, 352-353, 362-  
 365, 379, 383, 388-389, 562  
 Daniels, Berthold 497  
 Davanzo, Piero 497  
 Davignon, Étienne 126-127, 145-147, 152-153  
 Day, Catherine 237  
 De Baerdemaeker, Adolphe 354, 357  
 Debatisse, Michel 347  
 De Bauw, Robert 497  
 De Block, Leo 179-180  
 De Boer, Abraham 497  
 Debré, Michel 122, 126, 180-181, 218, 325-326  
 Decombis, Marcel 277  
 Defferre, Gaston 218, 403  
 Defraigne, Pierre 18, 195, 204, 220-221, 226, 600  
 De Gasperi, Alcide 41, 194, 441  
 Degimbe, Jean 198, 204, 216, 222-223, 232, 236,  
 238, 422, 441, 454-455, 540, 600  
 De Groote, Paul 490, 511  
 Dehousse, Fernand 70-71, 133  
 De Koster, Frans 48, 195, 197, 212, 216, 219, 225,  
 255, 257, 268, 271-272, 600  
 Delahousse, Jean-Pierre 506  
 Delatte, Eugène 545  
*Delfosse, Margot*: voir *Frey, Margot*  
 Delors, Jacques 11, 276, 517  
 Demagny, Armelle 599  
 De Muynck, Gust 236  
 Deniau, Jean-François 59, 80, 94, 118, 125, 134,  
 146, 161, 163, 192-195, 198, 200-201, 216, 218,  
 223, 237, 257, 352-354, 357-358, 363-365, 368,  
 371, 373-374, 378, 381-383, 386, 388, 394, 398,  
 550, 555, 557-559, 562-568, 570-572, 600  
 Deringer, Arved 316  
 Desbois, Yves 220, 223, 233, 254, 262, 271, 600  
*Desbormes, Fausta*: voir *La Valle, Fausta*  
 De Vestel, Lucien 295  
 Devis, famille 277  
 Di Martino, Mattia 354, 363  
 Dillon, Douglas 368  
 Dinjaert, Joseph 294  
 Donà, Gaetano 600  
*Donà, Wilma*: voir *Viscardini, Wilma*  
 Donat, Marcell (von) 242, 250, 268-269, 271, 602  
 Donat Cattin, Carlo 450  
 Donne, Frédéric 370  
 Donnedieu de Vabres, Jacques 46, 49  
*Dooms, Julie*: voir *Cailleau, Julie*  
 Douglas-Home, Alec 573  
 Drees, Willem 51, 172  
 Dubois, Ivo 237, 251, 263-264, 269, 279-281, 359,  
 511, 600  
 Ducci, Roberto 51  
 Duchâteau, Pierre 146, 151, 223, 236, 238, 558,  
 566-567, 600  
 Duchêne, François 524, 532, 550-551  
 Duijn, Gerrit (van) 497

Dumont, Camille 190  
 Dumont du Voitel, Rudolf 256, 343, 533, 538, 542, 600  
 Dumoulin, Michel 6, 28, 59, 94, 177, 181, 263-264, 269, 279, 346, 425, 435, 535, 599-602  
 Dupont, Christophe 433  
 Duquesne de La Vinelle, Louis 426, 432, 488-489  
 Durand, Lise épouse Noël 218, 222  
 Durieux, Jean 218, 226, 256, 370, 393, 402, 472, 600  
 Dutilleul, Émile 432  
 Duvieusart, Jean 116

## E

Eberle, William 164  
 Eeckhout, Jean-Claude 28, 120, 128-129, 133, 156, 196, 207, 210, 220, 224-226, 567, 599-600  
 Ehlermann, Claus-Dieter 234-236, 268, 600  
 Ehring, Hubert 216, 235, 240, 261, 266, 399, 600  
 Eichner, Hans 315  
 Eisenhower, Dwight David 358  
 Eliasmöller, Hans 497  
 Entringer, Henri 191  
 Erhard, Ludwig 57, 61, 64-65, 72, 76, 80, 87, 100, 106, 112, 342, 344, 411  
 Ernst, Wolfgang 354-355, 363  
 Esch, Bastiaan (van der) 501  
 Étienne, Henri 33, 48, 108, 129, 201, 203, 206, 217-218, 220-223, 239-240, 248, 257, 457, 459, 461, 468, 600  
 Etzel, Franz 42  
 Eyskens, Gaston 49, 116

## F

Facini, Carlo 241, 600  
 Falchi, Giovanni 191-192  
 Fanfani, Amintore 100-101, 108, 512, 514  
 Faniel, Robert 354  
 Faure, Maurice 38, 75-76, 79, 214, 403  
 Fayat, Hendrik 257  
 Feipel, André 373  
 Ferrandi, Jacques 177, 190-191, 205, 220-221, 223, 263-264, 396, 402-404, 600  
 Ferro, Luigi 481  
 Figgures, Frank 550  
 Fina, Thomas W. 280

Finet, Paul 75, 263  
 Flory, Jean 50, 58, 99, 172-173, 176, 191, 194, 197, 204, 208, 212, 335-336, 343, 358-359, 367, 374-375, 411, 471, 522, 600  
 Foch, René 509  
 Fontaine, François 34, 154, 524, 532, 534, 540, 544  
 Fontana Rava, Giampaolo 165  
 Fouchet, Christian 68, 70-74, 76, 119, 135, 146, 154  
 Franco, Francisco 374  
 François-Poncet, Jean 403  
 Frankeur, Paul 298  
 Freidberg, Stephen 529  
 Fresi, Francesco 218, 221, 225, 362, 565-567, 572, 600  
 Frey, Margot épouse Delfosse 220, 260, 600  
 Froschmaier, Franz 231, 257, 321, 496, 498, 600  
 Fürler, Hans 70

## G

Gagarine, Iouri 22  
 Gangloff, Élisabeth épouse Buchet 599  
 Gaucher 138  
 Gaudet, Michel 34, 76, 80, 127, 197, 217, 219, 234-235, 266, 268, 271, 534, 555  
 Gaulle, Charles (de) 57-59, 64-65, 68-69, 72, 76, 80, 90, 93-95, 98-104, 106, 108-109, 111-113, 119, 122, 125, 133, 135, 144, 154, 177, 179-181, 194, 198, 218, 242, 257, 268, 336, 339, 342-345, 348, 358, 407, 411, 413, 415, 417, 506, 510, 512-513, 515, 534, 542, 559-561, 570-571  
 Gazzo, Emanuele 169, 220, 524  
 Genuardi, Gabriele 359, 497  
 Gérard, Hélène 115  
 Gérard, Max-Léo 115  
 Gevers, Françoise 116  
 Gilson, Jean 295  
 Giscard d'Estaing, Valéry 417  
 Götz, Hans Herbert 90  
 Grewe, Wilhelm 86  
 Groeben, Hans (von der) 16, 33, 50-51, 53, 58-59, 61, 64-65, 80, 87, 94, 113, 123, 139, 172, 190-192, 195, 197, 202-203, 208, 221, 231, 241-242, 248-249, 261, 305, 313, 315-321, 323-327, 340-341, 411, 413, 426-428, 431, 433, 438, 460, 462, 490-491, 494, 513, 525, 536, 545-546, 602

Gronsveld, Joseph (van) 236  
 Grynberg, Arlette 264  
 Guazzugli Marini, Giulio 216, 246  
 Guéron, Jules 507, 510  
 Guieu, Pierre 323  
 Guillemin, René 263

## H

Haas, Ernst 40  
*Haferkamp, Renée*: voir *Hertz, Renée*  
 Haferkamp, Wilhelm 139, 154, 157, 161-163, 192-194, 408, 494, 496, 498, 500  
 Hallstein, Walter 14-16, 38, 44, 48, 50, 52-53, 58-65, 67-68, 70-73, 75-77, 79-81, 83-104, 106, 108-109, 111-113, 117-119, 121, 128, 132, 147, 162, 168, 172, 174-175, 179-181, 185-186, 190-191, 194-207, 212, 214, 217-223, 225, 227, 229, 231-232, 234, 236-237, 239, 241-242, 245, 257, 260-262, 268, 271-272, 278, 282-283, 286, 313, 334, 336-337, 340-341, 344-345, 352, 358-359, 362-365, 367, 369, 372, 375, 378, 381, 385, 396-397, 411, 413, 455, 491, 513, 523, 527-529, 534-535, 542, 550-552, 554-558, 562, 566, 570  
 Hammer, Dieter 146  
 Hardenberg, Astrid (von) 602  
 Harkort, [Günther] 356, 378  
 Harmel, Pierre 126, 138, 545  
 Harryvan, Anjo 601-602  
 Harst, Jan (van der) 28, 599, 601-602  
 Hartmann, Jacques 497  
 Hartung 569  
 Hauwaert, Victor 600  
 Heath, Edward 152, 558, 570, 573  
 Heidenreich, Curt 357, 359, 505  
 Hellmann, Rainer 524  
 Hellwig, Fritz 192, 201, 248, 266, 387, 490-492, 515, 600  
 Hendus, Heinrich 393  
 Henze, Heinz 455, 600  
 Herbst, Axel 254, 353-354, 363, 555, 600  
 Heringa, Berend 173, 177, 331-332, 338, 341, 343, 346, 363  
 Herlitska, André 449  
 Herter, Christian 369  
 Hertz, Renée épouse Van Hoof puis Haferkamp 58, 244-245, 337, 600

Hettlage, Karl-Maria 238  
 Heuss, Theodor 52, 88  
 Heyde, Veronika 28, 599-602  
 Hichter, Marcel 123  
 Hijzen, Theodorus 353-355, 357, 363  
 Hillery, Patrick 567  
 Hirsch, Étienne 70-71, 74-76, 79, 179, 189, 206, 513  
 Hitler, Adolf 179, 198  
 Holtz, Theodor 264  
 Houphouët-Boigny, Félix 396, 401  
 Hoven, Alex 50, 124, 129  
 Hüttebräuker, Rudolf 343

## I

Ingrao, Pietro 20

## J

Jacchia, Enrico 497  
 Jacoangeli, Giuseppe 193  
 Jacquemart, Claude 300  
 Jacquot, Michel 331, 371, 600  
 Jaenicke, Joachim 86  
 Janz, Louis 536  
 Jeanneney, Jean-Marcel 417, 493  
 Jenkins, Roy 408  
 Johnson, Lyndon B. 381, 386  
 Joly, Régine épouse Leveugle 129, 601  
 Jonker, Sjouke 147, 150, 175, 193  
 Jung, Robert 542

## K

Kaisen, Wilhelm 84  
 Karnebeek, Maurits (van) 236  
 Kees, Andreas 600  
 Keita, Modibo 396  
*Kemal, Mustafa*: voir *Atatürk*  
 Kennedy, John F. 94, 368-369, 408  
 Kergolay, Roland (de) 354, 363, 407, 557, 565  
 Kérien, Jean-Pierre 298  
 Khrouchtchev, Nikita 19  
 Kiesinger, Kurt Georg 51, 90, 113  
 Kleffens, Eelco (van) 356-357  
 Kogon, Eugène 298  
 Kohl, Helmut 91-94

- Kohlhase, Norbert 88, 94, 109, 218, 223, 242, 255, 529, 601  
 Kohnstamm, Max 74, 85, 206-207, 234, 318, 550, 601  
 Kouwenhoven, Adriaan 565  
 Krafft, Wilhelm 192  
 Kraus, Lucien 190-191, 458  
 Krekeler, Heinz L. 356  
 Kreyssig, Gerhard 464, 530, 539  
 Krohn, Hans-Broder 332, 386, 388  
 Kulakowski, Jan 449  
 Küsters, Hanns Jürgen 24  
 Kymmell, Jaap 552
- L**
- Lahnstein, Manfred 151, 193, 208  
 Lahr, Rolf 100, 112-113, 553-554  
 La Martinière, Dominique (de) 326  
 Lambert, John 528  
 Lambert, Lamberto 190-191, 205, 445  
 Lapie, Pierre-Olivier 490-492  
 Lardinois, Pierre 350  
 Larock, Victor 42, 117  
*Lastenouse, Jacqueline*: voir *Bury, Jacqueline*  
 La Taille, Emmanuel (de) 130  
 La Valle, Fausta épouse Deshormes 127, 205, 534, 537, 539-542, 600  
 Lavezzi, Ghjiseppu 28, 599-602  
 Layton, Christopher 193, 204, 483, 520  
 Leber, Georg 466  
 Lecanuet, Jean 180, 218, 534  
 Leclercq, Jean 497  
 Leconte, Jacques 565  
 L'Écotais, Yann (de) 534, 542  
 Ledent, Suzanne épouse Rey 129  
 Lee, Jacob Jan (Jaap) (van der) 50-51, 172-175, 190, 332-333, 398, 403, 602  
 Legendre, Anaïs 28, 599-602  
 Leistikow, Theo 263  
 Lemaigen, Robert 50, 53, 58, 61, 173, 190, 194, 202-204, 337, 394, 398, 403, 528, 530, 542  
 Lénier, Christiane 298  
 Lennep, Émile (van) 385, 413-414  
 Leny, Jean-Claude 511  
 Leone, Giovanni 160  
 Léopold III (roi des Belges) 116  
 Lerner, Daniel 534  
*Leveugle, Régine*: voir *Joly, Régine*  
 Levie, Guy 222, 235, 601  
 Levi Sandri, Lionello 113, 139, 160, 190-192, 202-203, 231, 249-250, 431, 443, 445, 447-448, 450, 536, 546  
 Lewis, Jeffrey 40  
 Linthorst Homan, Johannes 38, 40, 337, 356-357, 551-552, 554-555  
 Loeff, Josephus 192, 354, 565  
 Loir, Philippe 496-497, 503  
 Long, François 497, 503-504  
 Longo, Giorgio 359, 497  
 Loth, Wilfried 28, 600-602  
 Lucion, Pierre 50, 128-129, 190-191  
 Ludwig, Siegfried (von) 497  
 Lumumba, Patrice 396-397  
 Luns, Joseph 38, 100-101, 108, 112, 172, 179, 207, 564  
 Luyten, Paul 120, 601  
 Luzzatto, Riccardo 354
- M**
- Machiels, Christine 48, 257  
 Maciotti, Manfredo 251, 257, 601  
 Macmillan, Harold 47, 365, 375, 549, 551-552, 570  
 Magnette, Charles 129  
 Maignal, Charles 540  
 Malavasi, Corrado 432  
 Malfatti, Franco Maria 143-151, 153, 155, 159-169, 182, 184, 186, 192-194, 205, 209, 212, 214, 216, 224, 226, 352-353, 372, 378, 386, 388, 422, 424, 436, 502, 533, 546, 557, 561-563, 566-567, 571  
 Maltzahn, Dieter 565  
 Malvé, Pierre 359  
 Malvestiti, Piero 50, 53, 58, 61, 70, 172, 190, 194, 202-203  
 Mansholt, Sicco Leendert 16, 35, 50-53, 58-59, 61, 64-65, 67-68, 72, 77, 80, 88, 97-99, 104, 106, 113, 117, 119, 121-123, 139, 143, 146-147, 150, 154-157, 161, 163, 171-187, 190-195, 197-198, 202-204, 208-209, 211, 214, 216-217, 225, 227, 256, 329, 331-350, 352, 363, 371, 394, 398-399, 422-428, 435, 438, 482, 527-528, 531, 543, 546, 550-551, 554, 556-558, 560, 566, 570-571

- Maquestiau, Robert 545  
 Marc, Alexandre 215  
 Marchini Càmia, Antonio 28, 30, 34  
 Maréchal, André 512, 514-515  
 Marjolin, Robert 16, 40, 48-50, 53, 58-59, 61, 63-64, 67, 70, 77, 80, 99, 102, 104, 117, 119, 172, 175, 177, 186, 190-191, 194-195, 198, 201-203, 208, 214-215, 221, 227, 232, 242, 254, 257, 261, 266, 283, 340, 355, 362, 364-369, 384, 406-408, 410-413, 426-428, 431, 455, 487, 489-492, 494-496, 506, 511, 528, 532, 546, 550, 554, 556-557, 570  
 Marshall, George C. 57, 298, 412, 438, 489, 512  
 Mart, Marcel 524  
 Martino, Edoardo 142, 192, 352-353, 363, 571  
 Martino, Gaetano 38, 80  
 Massé, Pierre 411  
 Mattera Ricigliano, Alfonso 306, 601  
 Maudling, Reginald 47, 120, 367  
 Mayer, René 42, 80, 117, 223, 237, 263, 496  
 Mayne, Richard 528, 532, 535  
 Mazio, Aldo Maria 357, 359  
 McBride 47  
 McCarthy, Joseph 359  
 Meadows, Dennis L. 182  
 Medi, Enrico 511  
 Merten, Richard 274  
 Mertens de Wilmars, Joseph 31  
 Meyer, Klaus 67, 99, 149, 150, 153, 155, 217-218, 221-222, 225, 229, 386, 388, 414, 601  
 Meyer-Burckhardt, Martin 332, 550  
 Meyers, Clara 528-529, 532  
 Meynaud, Jean 477  
 Michel, Georges 433  
 Millet, Pierre 370, 432, 488-489  
 Mines, Guy 193  
 Minoletti, Bruno 458  
 Miranda, Ugo 497  
 Mirschinka, Herbert 496-497  
 Mitterrand, François 218  
 Molitor, André 44  
 Molitor, Bernhard 601  
 Mollet, Guy 51, 62, 80-81, 214, 217, 220-221, 227, 232  
 Moltke, Heinrich (von) 215, 281, 506, 513, 516, 520, 522, 602  
 Mondaini, Guido 50, 190  
 Monnet, Jean 30, 34, 51, 59, 69, 72, 74, 80, 85, 88, 90-92, 94, 102, 117, 121, 126, 142-143, 145, 152, 172, 194, 201, 206-207, 213-215, 217, 220-221, 223, 227, 232, 234-235, 251, 255, 263, 269, 276-279, 282, 318, 356, 358-359, 364, 375, 388, 407-408, 411-412, 416, 441, 478, 496, 524, 528, 530, 535, 537, 540, 549, 560-561, 566, 573  
 Moons, Jef 524  
 Moreau, Jean 540-541  
 Morgan, Roger 223  
 Moro, Aldo 160-161, 164, 168  
 Morpurgo, Domenico 439  
 Mosca, Ugo 406, 432  
 Motz, Roger 49  
 Moulin, Jean 276  
 Mounier, Emmanuel 276  
 Mozer, Alfred 172-175, 177, 184, 190-192, 204, 217, 332, 550  
 Much, Walter 163, 217  
 Müller-Armack, Alfred 67, 409, 411
- ## N
- Narjes, Karl-Heinz 60-61, 64, 90, 95-96, 98, 100, 106, 108, 112, 191, 205, 217, 222, 513, 535-537, 601  
 Nass, Klaus Otto 557, 565, 601  
 Nasser, Gamal Abdel 19  
 Natali, Lorenzo 348  
 Neef, Fritz 65, 370  
 Neumark, Fritz 324  
 Nicolas, Pierre 357  
 Niemöller, Martin 84  
 Nixon, Richard 125, 151, 159, 162, 164, 167, 386-387  
 Noël, Émile 15, 29, 31-32, 34, 40, 50-51, 56, 62, 77, 79, 81, 91, 102, 109, 121, 129, 134, 139, 144-146, 148-151, 154-157, 161-163, 176, 196-197, 200, 206, 210-227, 229, 231-232, 235-237, 239-241, 245, 248-249, 257-258, 263-264, 266, 269, 271-272, 275, 280-281, 336-337, 351, 357, 359, 362, 373-374, 378, 382, 388, 414, 500, 528, 532, 534, 540, 557, 561-562, 571  
*Noël, Lise*: voir *Durand, Lise*  
 Noël, Marianne épouse Bauer 219, 221-222  
 Noterdaeme, Paul 213

## O

Offele, Hartmut 28, 346  
 Olivi, Beniamino (Bino) 79, 124, 154, 161, 167, 195, 197-198, 217, 238, 280, 527-530, 532, 535-537, 551, 553, 601  
 Olivier, Gérard 216-217, 219, 225-226, 234, 490, 565, 601  
 Ophüls, Carl Friedrich 40, 85  
 Orłowski, Serge 496, 514, 518-520, 601  
 Ortoli, François-Xavier 205, 225, 236, 245, 370, 399, 462, 489, 545, 547  
 Ortona, Egidio 164  
 O'Sullivan, David 6  
 Oulès, Firmin 509

## P

Pacini, Marcello 481  
 Paelinck, Jean 432  
 Palayret, Jean-Marie 28, 599-600  
 Pappalardo, Aurelio 321, 601  
 Pascucci Righi, Giulio 554  
 Paulucci di Calboli, Rinieri 191  
 Pauly, Walter 354  
 Paye, Jean-Claude 191-192, 208, 357, 414  
 Pellegrin, Raymond 298  
 Pendville, Robert 28, 144, 195, 534-536, 539, 599, 601  
 Perissich, Riccardo 219, 601  
 Persoons, E. 428  
 Pescatore, Pierre 42, 79  
 Peters, John 458, 461, 463, 465-468, 601  
 Petrilli, Giuseppe 50, 53, 58, 62, 160, 176, 190, 194, 202-203, 355, 443-447, 527  
 Peyrefitte, Alain 104  
 Pflimlin, Pierre 403  
 Pie XII 41  
*Piem*: voir *Barrigue de Montvallon, Pierre (de)*  
 Pinay, Antoine 257  
 Pineau, Christian 38, 412  
 Pirzio Biroli, Detalmo 601  
 Pisani, Edgar 177, 342, 345, 347  
 Poidevin, Raymond 24, 42  
 Polak, André 295  
 Polak, Jean 295  
 Pompidou, Georges 125, 134, 138, 150-155, 194, 343, 372, 416-418, 469, 542, 561, 564-566, 570

Poullet, Édouard 203  
 Prag, Derek 356  
 Prate, Alain 407, 431-432, 474, 476, 488-489  
 Previdi, Ernesto 601  
 Price, Roy 356, 547  
 Prodi, Romano 24

## R

Rabier, Jacques-René 33, 80, 84, 195, 201, 214-215, 217, 254, 269, 276, 278, 356, 359, 524-527, 530, 534-542, 547, 601  
 Rabot, Louis Georges 81, 173, 177, 217, 236, 329, 331-333, 336, 339-340, 343, 363, 565-566  
 Rancon, Myriam 28, 599-602  
 Rasquin, Michel 50, 53, 62, 190, 194, 202-203, 370, 458, 546  
 Rasschaert, Théo 439  
 Ravasio, Giovanni 601  
 Rebattet, Georges 214  
 Reichert, Karlheinz 497  
 Remy, Jean 105  
 Renard, André 20  
 Rencki, Georges 33, 35, 50, 58, 65, 68, 173-177, 180-181, 185, 195, 198, 204, 208-209, 217, 229, 255, 332-333, 340-341, 344-346, 422, 425, 434-435, 540, 601  
 Renner, Wolfgang 357, 359  
 Renzetti, Giuseppe 236, 458, 460  
 Rey (gouverneur) 403  
 Rey, Arnold 115  
 Rey, Cécile 116  
 Rey, Denise 116  
 Rey, Jean 22, 43, 47, 49-53, 58-59, 61, 63-64, 66, 70, 72, 74, 80, 113, 115-130, 132-134, 138-139, 142-145, 147, 150, 154, 159-160, 166, 168, 172, 175-176, 180-181, 190-192, 194-195, 197-198, 200, 202, 205, 207, 210, 212, 214, 223, 227, 234-235, 248, 257, 261, 266, 270, 286, 352-353, 355-358, 362, 364-365, 368-371, 373, 377-378, 382-383, 385, 387, 389, 396, 433, 527, 532, 536-537, 543-544, 546, 551-552, 556-558, 560-562, 570  
 Rey, Jean-Jacques 116  
 Rey, Jean-Paul 433  
 Rey, Madeleine 116  
*Rey, Suzanne*: voir *Ledent, Suzanne*  
 Rho, Paolo 458, 460

- Richard, Jean-Claude 50, 58, 190-191  
 Rifflet, Raymond 123-125, 129, 191-192, 205, 530  
 Rippon, Geoffrey 567, 573  
 Robin, Gabriel 357  
 Rocca, Gianfranco 601  
 Rochereau, Henri 99, 113, 191-192, 202-203, 218, 364, 394, 396, 398-399, 401, 404, 531, 545-546  
 Roeh, Béatrice 524  
 Rogalla, Dieter 601  
 Roll, Eric 558  
 Romus, Paul 28, 282, 426, 428, 430-433, 435, 439, 488, 601  
 Ronan, Sean 547  
 Röpke, Wilhelm 85  
 Rosay, Françoise 298  
 Rossi, André 263  
 Rougemont, Denis (de) 298  
 Roussel, Éric 221  
 Rouvillois, Philippe 325  
 Rueff, Jacques 263, 411  
 Ruggiero, Renato 146, 151, 155, 161-162, 165, 167, 193, 205, 212, 216, 224, 226, 378, 533, 561, 601  
 Rumor, Mariano 160-161  
 Rusk, Dean 363  
 Rutten, Charles 174  
 Ryckmans, Pierre 393
- S**
- Sacchi, Cesare 481  
 Saclé, Armand 237, 362, 601  
 Santarelli, Manuel 232, 237, 242, 516, 528, 530, 532, 601  
 Santi, Mario 165  
 Sassen, Emmanuel 139, 155, 192, 195, 210, 226, 248, 480, 490, 526, 545  
 Scarascia Mugnozza, Carlo 154, 193, 540, 601  
 Schaetzel, J. Robert 280, 362  
 Schäffer, Hans 85  
 Schaik, Rob (van) 551  
 Schaus, Lambert 38, 40, 58, 63, 71, 99, 190-191, 202-203, 241, 337, 458, 460-461, 465, 527, 532, 544  
 Scheel, Walter 92-93  
 Schiller, Karl 416  
 Schlieder, Willy 192-193  
 Schlösser, Pierre 370  
 Schmidt, Helmut 208  
 Schmitt, Manfred 497  
 Schmücker, Kurt 64-65  
 Schnippenkötter, Swidbert 50, 58, 190, 232, 337  
 Schröder, Gerhard 76, 100, 106, 108-109, 112-113  
 Schroeder, Corinne 28, 42, 600-602  
 Schuijt, Wilhelmus Johannes 530  
 Schumacher, Hermann 319  
 Schuman, Robert 49, 53, 72, 85, 91, 116, 173, 255, 274, 282, 441, 572  
 Schumann, Maurice 135, 138, 147, 153, 561  
 Schumm, Oskar 497  
 Schwartz, Ivo 315, 317, 319, 572, 601  
 Schwarz, Werner 342-344  
 Schwenck, Jean-Robert 240  
 Scizier, Irène 542  
 Scognamiglio, Veronica 28, 600-602  
 Séché, Jean-Claude 177, 216, 219, 234-235, 279, 601  
 Sédar Senghor, Léopold 396  
 Seeliger, Günther 118, 236, 353-354, 363  
 Segni, Antonio 38  
 Segré, Claudio 310-312, 407, 602  
 Servan-Schreiber, Jean-Jacques 474-475, 509, 535  
 Sicar, Max 235  
 Sidjanski, Dusan 477  
 Siebel, Horst 264  
 Siegfried, Herbert 104  
 Sigrist, Helmut 354, 363, 374, 500, 563  
 Simons-Cohen, Rudolf 154  
 Slobbe, Willem-Jan (Wim) (van) 174-177, 332, 559, 602  
 Smids, Mariella 28  
 Smoquina, Giorgio 197, 527-529  
 Smulders, Antoon 236, 242  
 Snoy et d'Oppuers, Jean-Charles 38, 40, 42, 44-49, 117, 368, 573  
 Sohier, Marc 217, 221-222, 234-235, 602  
 Solima, Rosario 432, 435, 438  
 Sonnemann, Theodor 87  
 Spaak, Charles 298  
 Spaak, Fernand 205, 217, 487, 496-499, 503-505  
 Spaak, Paul-Henri 17, 30, 38, 40-42, 47-49, 59, 72, 80, 103, 108, 115, 117, 120, 179, 276, 303, 441, 458, 496, 554, 556, 573  
 Speer, Albert 238  
 Speranza, Gianfranco 193

Spierenburg, Dirk 24  
 Spinelli, Altiero 94, 147, 150-152, 161, 163, 168-169, 184, 193, 195, 204, 215, 219, 227, 306, 482-484, 501, 517, 519-522  
 Sprouse 42  
 Stabenow, Wolfgang 432  
 Staden, Berndt (von) 30, 63, 190-191, 242, 256-257, 272, 396, 550, 558  
 Stakhovitch, Alexandre 355  
 Staline, Joseph 19  
 Stefani, Umberto 226, 373, 394, 432, 602  
 Steinmetz, Ernest 602  
 Stenico, Jean 218, 235, 602  
 Storck, Henri 298  
 Strauß, Franz Josef 87  
 Stülpnagel, Joachim (von) 176, 272, 527-528  
 Stülpnagel, Otto (von) 198, 528  
 Sünnen, Robert 193, 432-433, 602

## T

Tabor, Hans 280  
 Tandy, Michael 552  
 Tatu, Michel 154  
 Teitgen, Michel 497  
 ten Geuzendam, Anne Maria 265, 602  
 Tennyson, Leonard 280, 357, 359  
 Terfloth, Klaus 162, 193  
 Thatcher, Margaret 94  
 Thiele, Ursula 263, 272, 602  
 Thorn, Gaston 155, 167, 385  
 Tinbergen, Jan 182, 422  
 Tito (Jozip Broz dit) 378  
 Toffanin, Ezio 445, 602  
 Tosco, Emanuele 426, 432  
 Toulemon, Robert 186, 191, 205, 208, 215-218, 307, 354, 373-374, 471, 478, 480, 482, 484, 519-520, 522, 550, 559-560, 602  
 Trabuc, Claude 192-193  
 Triffin, Robert 407-408, 416  
 Tuthill, John W. 280, 362, 369

## U

Ullmer, Eugen 257  
 Ulrich, Maurice 106, 227  
 Uri, Pierre 80

## V

Vals, Francis 169  
 Valsesia, Gianluigi 215, 217, 508, 518, 602  
 Van Acker, Achille 42, 49  
 Vandamme, Jacques 196, 282, 319-320, 602  
 Van der Meulen, Joseph 49, 117, 120, 129, 553-554  
 Van Dorpe, Frantz 298  
 Vanhaeverbeke, Guy 252, 280, 358-359, 372, 602  
 Vanhaeverbeke, Lydia 252, 602  
 Van Helmont, Jacques 134, 143, 196, 206, 218, 220-221, 505, 534  
*Van Hoof, Renée: voir Hertz, Renée*  
 Van Houtte, Albert 277-279  
 Van Miert, Karel 184, 258, 602  
 Van Offelen, Jacques 116  
 Van Tichelen, Joseph 49  
 Varenne, Henri-Marie 217-218, 385, 393, 602  
 Varsori, Antonio 28, 600-601  
 Vedel, Georges 150  
 Verbeeck, Nadine 220  
 VerLoren van Themaat, Pieter 236, 245, 318, 489, 602  
 Verret, Alexandre 214  
 Verschuer, Helmut (von) 81, 173, 177, 184, 217, 331-333, 336, 340, 363, 565-566, 602  
 Vian, Boris 24  
 Villemot, Bernard 253  
 Viscardini, Wilma épouse Donà 600  
 Vittorelli, Enrico 460  
 Voisin, Michel 213  
 Voldman, Danièle 25  
 Vondeling, Anne 336  
 Vredenburg, Hendrik L. F. K. (van) 357

## W

Wäldchen, Paul 432  
 Warlouzet, Laurent 601  
 Wathelet, Pierre 215, 225, 602  
 Weber, Maria 448, 454  
 Wedekind, Gerhard 497  
 Wehrer, Albert 294, 356  
 Weilemann, Peter 24



- Wellenstein, Edmund P. 71, 81, 216-217, 219, 221-222, 225, 231, 237, 246, 248, 345, 351-353, 355-356, 359, 362-363, 367, 375-379, 382, 557, 563, 565-568, 571-572, 602
- Werner, Pierre 93, 108, 416, 418, 420, 454
- Westhoff, Johannes 177, 332, 602
- White, Wyndham 47, 368
- Wigny, Pierre 74
- Willaert, Émilie 599
- Wilson, Harold 131, 512, 514
- Wilson, Jérôme 42
- Wirsing, Erich 236-237, 602
- Wittorski, Natacha 28, 352, 568
- Wolff, Martin 83
- Wonnerth, Gustav 497
- Wormser, Olivier 100, 198
- Wresinski, Joseph (père) 276

**Z**

- Zeeland, Paul (van) 283
- Zijlstra, Jelle 172
- Zitrone, Léon 155



# Table des sigles et abréviations

## A

ACP: États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

---

AEC: Association européenne de coopération

---

AEF: Afrique équatoriale française

---

AEEN: Agence européenne pour l'énergie nucléaire

---

AELE: Association européenne de libre-échange

---

AETR: accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route

---

AFP: Agence France-Presse

---

AIEA: Agence internationale de l'énergie atomique

---

AOF: Afrique occidentale française

---

APE: Assemblée parlementaire européenne

---

ARD: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Communauté de travail des établissements de radiodiffusion de droit public de la République fédérale d'Allemagne)

---

ASBL: association sans but lucratif

---

ATD-quart-monde: Aide à toute détresse

---

## B

BEI: Banque européenne d'investissement

---

Benelux: Union économique de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg

---

BIRD: Banque internationale pour la reconstruction et le développement

---

BIT: Bureau international du travail

---

BRI: Banque des règlements internationaux

---

**C**

---

CAEUE: Comité d'action pour les États-Unis d'Europe
CCR: Centre commun de recherche
CDE: centre de documentation européenne
CDU: Christlich-Demokratische Union (Union chrétienne-démocrate)
CE: Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA)
CECA: Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED: Communauté européenne de défense
CEE: Communauté économique européenne
CEEA: Communauté européenne de l'énergie atomique
CEMT: Conférence européenne des ministres des transports
CEPAL: Commission économique pour l'Amérique latine
CERC: Centre d'études des revenus et des coûts
CERD: Comité européen pour la recherche et le développement
CERN: Conseil européen pour la recherche nucléaire
CES: Comité économique et social
CETS: Conférence européenne de télécommunications spatiales
CGIL: Confederazione generale del Lavoro
CGT: Confédération générale du travail
CISC: Confédération internationale des syndicats chrétiens
CISL: Confédération internationale des syndicats libres
CJCE: Cour de justice des Communautés européennes
CNJA: Centre national des jeunes agriculteurs
CNPF: Conseil national du patronat français
Cnuced: Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COCOR: Commission de coordination du Conseil de ministres
Comecon: Council for Mutual Economic Assistance (Conseil d'assistance économique mutuelle)
COPA: Comité des organisations professionnelles agricoles
Coreper: Comité des représentants permanents
COST: coopération européenne dans le domaine des sciences et des techniques
CPC: Comité de la politique commerciale
CPE: coopération politique européenne
CSCE: Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSU: Christlich-Soziale Union (Union chrétienne sociale)

---

**D**

---

DATAR: délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DC: Democrazia Cristiana (Démocratie chrétienne)
DG: direction générale

---

---

DGRE: direction générale des relations extérieures

---

DTS: droit de tirage spécial

---

## E

EAMA: États africains et malgache associés

---

Ecosoc: Conseil économique et social des Nations unies

---

ECU: European currency unit/unité de compte européenne

---

EDF: Électricité de France

---

EFTA: voir AELE

---

ELDO: European Launcher Development Organisation (Organisation européenne pour la mise au point et la construction des lanceurs)

---

EMBO: European Molecular Biology Organisation (association européenne de biologie moléculaire)

---

ENA: École nationale d'administration

---

ENI: Ente Nazionale Idrocarburi

---

ERDA: Agence européenne de recherche et développement/European Research and Development Agency

---

ESF: Fondation européenne pour la science

---

ESRO: European Space Research Organisation (Organisation européenne de recherche spatiale)

---

Euratom: voir CEEA

---

EURES: European employment services/services européens de l'emploi

---

## F

FAO: Food and Agriculture Organization/Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

---

FED: Fonds européen de développement

---

FEDER: Fonds européen de développement régional

---

FEOGA: Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

---

FFPE: Fédération de la fonction publique européenne

---

FGTB: Fédération générale du travail de Belgique

---

FMI: Fonds monétaire international

---

FNSEA: Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

---

FSE: Fonds social européen

---

## G

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade/accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

---

GPRF: gouvernement provisoire de la République française

---

**I**

IEP: Institut d'études politiques

---

IUE: Institut universitaire européen

---

**J**

JO: *Journal officiel des Communautés européennes*

---

**K**

KVP: Katholieke Volkspartij (Parti populaire catholique)

---

**M**

MAE: ministre des affaires étrangères

---

MCM: montant compensatoire monétaire

---

**N**

NASA: National Aeronautics and Space Administration (administration nationale de l'aéronautique et de l'espace)

---

NSDAP: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (Parti national-socialiste des travailleurs allemands)

---

**O**

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

---

OCIPE: Office catholique d'information sur les problèmes européens

---

OEA: Organisation des États américains

---

OECE: Organisation européenne de coopération économique

---

OIC: Organisation internationale du commerce

---

OIT: Organisation internationale du travail

---

OMC: Organisation mondiale du commerce

---

OMS: Organisation mondiale de la santé

---

ONU: Organisation des Nations unies

---

ONUDI: Organisation des Nations unies pour le développement industriel

---

OPA: offre publique d'achat

---

ORTF: Office de radiodiffusion télévision française

---

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord

---

**P**

PAC: politique agricole commune

---

PCF: Parti communiste français

---

PCP: politique commune de la pêche
PE: Parlement européen
PME: petites et moyennes entreprises
PNB: produit national brut
PREST: politique et recherche scientifique et technique
PTOM: pays et territoires d'outre-mer
PV: procès-verbal
PV spéc.: procès-verbal spécial
PVD: pays en voie de développement
PvdA: Partij van de Arbeid (Parti du travail)

## R

RAI: Radio Audizioni Italiane
RDA: République démocratique allemande
RFA: République fédérale d'Allemagne
RTB(F): Radio-Télévision belge (de la Communauté française)

## S

SALT: strategic arms limitation talks (négociations sur la limitation des armements stratégiques)
SCAC: Société commerciale d'affrètements et de combustibles
SDECE: service de documentation extérieure et de contre-espionnage
SEDOC: système européen de diffusion des offres et des demandes d'emploi enregistrées en compensation internationale
SFIE: Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens
SFIO: Section française de l'Internationale ouvrière
SGCI: secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SME: système monétaire européen
SMI: système monétaire international
Socopao: Société commerciale des ports de l'Afrique occidentale
Sofina: Société financière de transports et d'entreprises industrielles
SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate d'Allemagne)
SPG: système de préférences généralisées
SSE: Secrétariat syndical européen
Stabex: système de stabilisation des recettes d'exportation
STO: service du travail obligatoire
Svimez: Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Association pour le développement de l'industrie dans le Mezzogiorno)

**T**

TEC: tarif (douanier) extérieur commun

---

TNP: traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

---

TOM: territoires d'outre-mer

---

TVA: taxe sur la valeur ajoutée

---

**U**

UCL: université catholique de Louvain

---

UEM: Union économique et monétaire

---

UEO: Union de l'Europe occidentale

---

UEP: Union européenne des paiements

---

Unesco: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation/Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

---

UNICE: Union des industries de la Communauté européenne

---

URSS: Union des républiques socialistes soviétiques

---



# Crédits

## 1. Extraits de publications

La Commission européenne remercie les éditeurs suivants de l'avoir autorisée à reproduire des extraits de leurs ouvrages dans ce volume:

- Agence Europe, Bruxelles
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V., Berlin
- Contact, Amsterdam
- Deutsche Verlags-Anstalt, Munich
- Éditions Didier Hatier, Namur
- Éditions Plon, Paris
- Éditions Robert Laffont, Paris
- Éditions du Seuil, Paris
- Éditions Stock, Paris
- Éditions techniques et économiques (*Revue du Marché Commun*), Paris
- Établissements Émile Bruylant SA, Bruxelles
- Garant-Uitgevers, Anvers
- Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam
- IPA, Dublin
- Le Monde, Paris
- Librairie Fayard, Paris
- Peter Lang, Bruxelles

## 2. Iconographie

Des efforts considérables ont été fournis pour identifier et faire référence avec précision à tous les auteurs ou ayants droit des images reproduites dans cet ouvrage. Si vous pensez que l'auteur ou l'ayant droit d'une certaine image n'est pas correctement identifié ou référencé, nous vous demandons de bien vouloir contacter EC-IPR@ec.europa.eu

Couverture: Médiathèque de la Commission européenne, P-007759-00-2 et P-009190-00-8  
© Communautés européennes

---

Page 5: Médiathèque de la Commission européenne, P-012775-00-08  
© Communautés européennes/Georges Boulougouris

---

### Première partie — L'institution et ses acteurs

Page 37: Médiathèque de la Commission européenne, P-001321/00-05  
© Communautés européennes

---

Page 41: Commission européenne, DG X. Représentation au Luxembourg (dir.), *Europa Grafica, Unir des peuples. Associer des États-nations: exposition Europa Grafica; Luxembourg, du 29 avril au 14 mai 1995*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 21  
D. R.

---

Page 45: Médiathèque de la Commission européenne, P-008722/01-35  
© Communautés européennes/Karel van Millegem

---

Page 50: *La Dernière Heure*, 17 janvier 1958  
© Belga et *La Dernière Heure/Les Sports*

---

Page 58: Collection personnelle de Jean Flory  
D. R.

---

Page 63: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 1146  
D. R.

---

Page 75: Médiathèque de la Commission européenne, P-008368/00-4  
© Photothèque de la ville de Luxembourg/Théo Mey

---

Page 84: Médiathèque de la Commission européenne, P-002380-01-16  
© Communautés européennes/Karel van Millegem

---

Page 89: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 287  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-009076-02-30 (à gauche), P-009076-02-29 (à droite)  
© Communautés européennes/Karel van Millegem

---

Page 92: Médiathèque de la Commission européenne, P-002864-00-1  
© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 103: Moisan, R., «Les instructions pour Bruxelles», *Carrefour*, 16 juin 1965, n° 1 (ce document est disponible dans European Navigator, <http://www.ena.lu>)  
D. R.

---

---

Page 105: Caricature dessinée par Jean Remy, parue en couverture de l'hebdomadaire *Pourquoi Pas?*, n° 2442, du 16 septembre 1965

D. R.

---

Page 109: Médiathèque de la Commission européenne, P-008828/01-15

© Communautés européennes/Karel van Milleghem

---

Page 121: Médiathèque de la Commission européenne, P-002760/01-22

© Communautés européennes/Pierre Moreau

---

Page 124: Médiathèque de la Commission européenne, P-003227/01-31

© Communautés européennes

---

Page 135: Médiathèque de la Commission européenne, P-003170-04-17

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 145: Médiathèque de la Commission européenne, P-003230/01-3

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 157: Médiathèque de la Commission européenne, P-009748-07-22

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 163: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 408

D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-003240-01-4

© Communautés européennes

---

Page 165: Médiathèque de la Commission européenne, P-003388-01-6

© Communautés européennes

---

Page 173: *Courrier du personnel*, n° 184, 15 octobre 1971

Selon le souvenir de Clément André, rédacteur en chef du *Courrier du personnel*, cette caricature de Mansholt a vraisemblablement été empruntée à une autre publication de l'époque

D. R.

---

Page 183: *30 jours d'Europe*, mars 1972

D. R.

---

Page 185 (à gauche): Médiathèque de la Commission européenne, P-009698-00-3

© Communautés européennes/Karel van Milleghem

---

Page 185 (à droite): Collection personnelle de Georges Rencki

D. R.

---

Page 199: Médiathèque de la Commission européenne, P-008949-00-1

© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 201: Médiathèque de la Commission européenne, P-007759/00-2

© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 205: Médiathèque de la Commission européenne, P-008227/00-2

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 209: Médiathèque de la Commission européenne, P-003232/00-1

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 211: Médiathèque de la Commission européenne, P-003496/00-2

© Communautés européennes

---

Page 219: Collection personnelle de Marianne Noël-Bauer

D. R.

---

Page 224: Médiathèque de la Commission européenne, P-004539-01-23

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 233: Illustration de Roger Faut, *Courrier du personnel*, n° 4, 19 octobre 1967, p. 14  
D. R.

---

Page 243: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 287  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-002415  
© Communautés européennes/Karel van Millegghem

---

Page 247: Illustration de Roger Faut, *Courrier du personnel*, n° 7, 7 décembre 1967, p. 3  
D. R.

---

Page 249: Illustration de Roger Faut, *Courrier du personnel*, n° 5, 9 novembre 1967  
D. R.

---

Page 253: Collection personnelle de Michel Dumoulin  
D. R.

---

Page 259: *Courrier du personnel*, n° 40, 31 octobre 1968, p. 5  
D. R.

---

Page 265: Médiathèque de la Commission européenne, P-003222-01-11 (au centre),  
P-003222-02-4 (en bas), P-003222-02-16a (en haut)  
© Communautés européennes

---

Page 273: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 244  
D. R.

---

Page 275: *Courrier du personnel*, n° 170, 12 juillet 1971, et n° 185, 22 octobre 1971  
D. R.

---

Page 277: Médiathèque de la Commission européenne, P-009190-00-12  
© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 285: Centre d'archives et de recherches européennes de l'Institut européen  
de l'université de Genève, Fonds AP et Richard de Coudenhove-Kalergi, correspondance  
D. R.

---

Page 287: Médiathèque de la Commission européenne, P-002378-01-34  
© Communautés européennes/Karel van Millegghem

---

Page 289: Médiathèque de la Commission européenne, P-002388-01-33  
© Communautés européennes/Krebs  
Début des travaux du Berlaymont au quartier européen  
D. R.

---

Page 291: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 527  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-003207/00-01  
© Communautés européennes/Christian Lambiotte

---

Page 293: Collection personnelle de Carla De Clercq  
D. R.

---

Page 295: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 292  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-008822/01-1 (en haut à gauche),  
P-008822/01-18 (en haut à droite), P-008822/01-12 (en bas à gauche), P-008822/01-29  
(en bas à droite)  
© Communautés européennes/Karel van Millegghem

---

## Deuxième partie — Les politiques

Page 297: Fonds Henri Storck, Bruxelles

© Fonds Henri Storck

---

Page 301: Médiathèque de la Commission européenne, P-009588-01-4

© Communautés européennes/Willy François

---

Page 311: Médiathèque de la Commission européenne, P-009226-00-2

© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 325: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 1223

D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-008709-01-32

© Communautés européennes/Karel van Millegem

---

Page 335: Souvenirs photographiques tirés de l'album de Sicco Mansholt

---

Page 337: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 566

D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-023273-03-01

© Publifoto

---

Page 347: Médiathèque de la Commission européenne, P-003328-02-6

© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 349: Médiathèque de la Commission européenne, P-003352-02-9

© Communautés européennes

---

Pages 360-361: Cartographie: Guillaume Balavoine

© Communautés européennes

---

Page 363: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 591

D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-015702-00-02

© Wide World Photos

---

Page 369: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 977

D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-018614-00-02

---

Page 375: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Archives Jean Monnet, AMK C 30/1/173

Reproduction autorisée moyennant mention de la source

---

Page 387: Médiathèque de la Commission européenne, P-002765-02-12

© Communautés européennes/Christian Lambiotte

---

Page 393: Collection personnelle d'Henri-Marie Varenne

D. R.

---

Page 395: Köhler, H. E., *Pardon wird nicht gegeben: Karikaturen unserer Zeit*, Fackelträger-Verlag, Hanovre, 1957

© Wilhelm-Busch-Gesellschaft e.V. Hannover

---

Page 400: Médiathèque de la Commission européenne, P-010594-00-1

© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 401: Archives historiques de l'Union européenne, Florence

© Archives historiques de l'Union européenne, Florence

---

Page 408: Université catholique de Louvain, Archives Robert Triffin

D. R.

---

Page 416: *30 jours d'Europe*, décembre 1972

D. R.

---

Page 419: *Courrier du personnel*, n° 151, 18 février 1971

D. R.

---

Page 427: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 572  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-009336-00-4  
© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 437: *Communauté européenne*, n° 125, décembre 1968  
D. R.

---

Page 445: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 582  
D. R.

---

Page 449: Médiathèque de la Commission européenne, P-009583-01-11  
© Communautés européennes/Karel van Millighem

---

Page 459 (en haut): *Le Soir illustré*, 5 décembre 1957, p. 35  
D. R.

---

Page 459 (en bas): SNCB Holding, service «Archives et photothèque», Bruxelles  
© Photo Groupe SNCB

---

Page 467: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 1223  
D. R.

---

Page 475 (en haut): *Le défi américain*, Éditions Denoël, Paris, 1967  
D. R.

---

Page 475 (en bas): *30 jours d'Europe*, n° 121-122, août-septembre 1968  
D. R.

---

Page 477: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 812  
D. R.

---

Page 481: Médiathèque de la Commission européenne, P-003488-01-32  
© Communautés européennes

---

Page 483: Médiathèque de la Commission européenne, P-003488-03-20  
© Communautés européennes

---

Page 493: Photothèque du groupe Total, Paris  
© Total/D. R.

---

Page 501: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 158  
D. R./Médiathèque de la Commission européenne, P-003291-01-10  
© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 503: EDF, *Histoire de l'énergie nucléaire*, 1999, p. 6  
© Médiathèque EDF, K2569-209

---

Page 515: Archives de *La Stampa*  
© *La Stampa*/Giorgio Cavalli

---

Page 521: Collection personnelle de Gianfranco Rocca  
D. R.

---

Page 525: Médiathèque de la Commission européenne, P-004623-01-19  
© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 529: Médiathèque de la Commission européenne, P-010426-00-2  
© Communautés européennes/Marcelle Jamar

---

Page 533: Médiathèque de la Commission européenne, P-003226-01-10  
© Communautés européennes/Jean-Louis Debaize

---

Page 541: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 965  
D. R.

---

---

Page 545: Archives historiques de la Commission européenne, BAC 291/1991 1414  
D. R.

---

Page 559: *Daily Worker*, 28 janvier 1963  
© Morning Star

---

Page 561: *Der Nächste bitte, Zwanzig Jahre Weltgeschehen in 160 politischen Karikaturen*,  
Saarbach, Cologne, 1971, p. 33  
© Fritz Behrendt

---

Page 563: Médiathèque de la Commission européenne, P-003364-06-24  
© Communautés européennes/Karel van Millighem

---

Page 569: *Die Welt*, 4 octobre 1972, p. 4 (ce document est disponible dans European  
Navigator, <http://www.ena.lu>)  
D. R.

---

Page 573: Médiathèque de la Commission européenne, P-002721-19-5  
© Communautés européennes

---









«Seules les institutions deviennent plus sages: elles accumulent l'expérience collective [...]»

Henri-Frédéric Amiel,  
cité par Jean Monnet, *Mémoires*, p. 461.

«La Commission devait avoir le courage de décider. Ce n'est qu'en ayant la volonté et la capacité de prendre toutes les décisions que l'on exigeait d'elle [...] qu'elle a pu être le moteur de l'évolution de la Communauté. Si elle n'assurait pas ce rôle, il n'y avait personne d'autre qui pouvait le faire.»

Walter Hallstein,  
*Allocution du président de la Commission de la Communauté économique européenne devant le Parlement européen*, 21 juin 1967, p. 5.

«[...] il y a aussi ce que j'ai appelé un jour "la logique des choses": la contrainte née de ce qui a déjà été obtenu, obligeant à poursuivre et à ajouter constamment de nouvelles pierres à l'édifice.»

Ibidem, p. 12.

«Évidemment, notre expérience nous a enseigné une chose: que, pour une union effective, il faut un organe responsable, indépendant, européen [...]»

Ibidem, p. 16.

Les traités de Rome du 25 mars 1957 à peine signés, la Commission se mettait en place, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1958 à Bruxelles, avec un cahier des charges touchant tous les secteurs de la vie économique des six pays fondateurs: l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Benelux — la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Les quinze années couvertes par le présent ouvrage, 1958-1972, correspondent à la période fondatrice de la Commission européenne, dont la mission première consista à proposer des mesures concrètes pour réaliser l'objectif principal du traité — la création d'un marché commun —, en prenant désormais comme critère d'action l'intérêt général de l'ensemble de la Communauté des six pays membres. Forcée par des hommes et des femmes venus d'horizons souvent très différents, l'histoire des premières années est faite de crises, mais aussi de réalisations qui ont façonné les grandes avancées de l'intégration européenne dans presque tous les domaines.

Imagination, vision à long terme, enthousiasme et ténacité semblent avoir été les grandes vertus des acteurs de l'époque au sein de la jeune institution européenne.

La collecte, depuis quelques années, des souvenirs et des témoignages des «anciens» de la Commission par un Consortium universitaire, sous la direction du professeur Michel Dumoulin de l'université catholique de Louvain à Louvain-la-Neuve, rend enfin possible le récit par des historiens du parcours et du vécu de ces années fondatrices.

Cette version est une nouvelle édition du livre initialement publié en 2007.

Un projet similaire a également mené à la publication d'un ouvrage consacré à l'histoire de la Commission entre 1973 et 1986.

