



Fondation
Jean Monnet
pour l'Europe

Méthode communautaire et fédéralisme : le legs de Jean Monnet à travers ses archives

GILLES GRIN

Collection débats et documents

Numéro 2 – septembre 2014



Méthode communautaire
et fédéralisme:
le legs de Jean Monnet
à travers ses archives

GILLES GRIN





Gilles Grin exerce depuis 2012 la fonction de directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne. Il est également chargé de cours à l'Université de Lausanne et membre du comité de rédaction de la revue *Relations Internationales*.

De 2006 à 2012, il a été vice-directeur de la Fondation, responsable des activités scientifiques, de l'administration et des finances. Il a travaillé, de 2002 à 2006, comme conseiller scientifique au sein de l'administration fédérale suisse (Office fédéral de l'éducation et de la science, puis Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche), après avoir œuvré en qualité de stagiaire au sein de la Commission européenne. Diplômé de la Faculté des hautes études commerciales (HEC) de l'Université de Lausanne, de l'Université Yale aux Etats-Unis, de la London School of Economics and Political Science (LSE), il est docteur en relations internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement (The Graduate Institute) à Genève et l'auteur d'un ouvrage sur le marché intérieur de l'Union européenne ainsi que de plusieurs autres publications.

Référence bibliographique

Grin, Gilles: *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

L'auteur s'exprime à titre personnel et ses propos n'engagent pas l'éditeur de la collection

© 2014 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne
Tous droits réservés pour tous pays

Table des matières

I. Introduction	7
II. De la méthode communautaire	8
Fondements de la nécessité.....	8
Grands principes.....	9
Le modèle CECA.....	11
Le modèle CEE.....	12
Bilan 5 ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome ..	14
III. Application de la méthode communautaire à la politique étrangère et à la défense	15
IV. Jean Monnet et le fédéralisme	17
Vocabulaire.....	17
Subsidiarité.....	18
Confédération et fédération : un grand pragmatisme.....	19
V. Des projets fédéraux	19
Projet de déclaration d'union franco-britannique (1940) ..	20
Déclaration Schuman inspirée par Jean Monnet (1950) ..	20
Projet de Communauté européenne de défense (1950-54) ..	20
Projet de charte franco-allemande (1955).....	21
A la recherche d'un gouvernement européen (années 1960 et 1970).....	22
VI. Conclusions	23
Développements depuis les années 1970.....	23
La question de l'exécutif européen et de la légitimité démocratique	24
Accroissement de la différenciation.....	25
Domaines cruciaux pour l'avenir	26
La voie tracée par Jean Monnet	27

I. Introduction

Dans cette étude basée sur les archives, nous allons présenter la pensée et l'action de Jean Monnet en matière de méthode d'intégration et d'architecture institutionnelle de l'Europe unie. Ce faisant, nous verrons que la méthode communautaire et le fédéralisme étaient au cœur des réflexions et des projets du bâtisseur de l'Europe unie. Son apport à la philosophie et à l'action politiques garde toute son actualité 35 ans après sa disparition.¹

¹ L'auteur tient à remercier de leur précieux concours José Maria Gil-Robles, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et ancien président du Parlement européen, ainsi que ses collègues de la Fondation : Hervé Bribosia, Régis Clavé, Philippe Klein, Françoise Nicod et Patrick Piffaretti.

II. De la méthode communautaire

Jean Monnet peut être considéré comme le principal père de la méthode communautaire.² Nous allons voir successivement quels sont d'après lui les fondements qui rendent cette méthode nécessaire, ses grands principes, le modèle qu'il a conçu pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), le modèle quelque peu adapté qui a vu le jour avec la Communauté économique européenne (CEE), enfin le bilan dressé 5 ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome.

Fondements de la nécessité

La nécessité de faire progresser des valeurs de civilisation apparaît très clairement dans une déclaration commune du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, appelé aussi parfois Comité Monnet : « A l'intérieur de nos nations, nous avons créé des institutions qui permettent aux citoyens d'un même pays de débattre de leurs problèmes, de leur donner des solutions qui deviennent alors la loi commune cependant que d'autres institutions veillent à son application. Nous n'admettons plus que les notions de force, de supériorité et de domination règlent les relations entre les citoyens. Pour établir ces mêmes conditions entre les peuples d'Europe, il n'est pas d'autre moyen que d'appliquer entre eux la même méthode que nous appliquons, tous, à l'intérieur de nos frontières : adopter des règles communes que nos nations et leurs citoyens s'engagent à suivre et créer des institutions communes pour veiller à leur application. »³

2 Monnet, Jean : *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé : la communauté européenne du charbon et de l'acier, discours et allocutions 1952-1954*, Paris, Robert Laffont, 1955, 126 pp. Monnet, Jean : *Repères pour une méthode : Propos sur l'Europe à faire*, Paris, Fayard, 1996, 119 pp.

3 Déclaration commune adoptée par le Comité, onzième session, 1^{er} juin 1964, Bonn. Lausanne, archives de la FJME, AMK 16/6/207, p. 8.

Pour Jean Monnet, qui a connu les deux conflits mondiaux sanglants de la première partie du XX^e siècle, il est vital de donner la paix et la prospérité à l'Europe.

Jean Monnet note aussi que le progrès technique change les conditions de la production au niveau mondial et crée des économies d'échelle. De grands ensembles émergent d'une façon accélérée et actent la diminution d'importance relative de l'Europe. Il en tire la conclusion que l'Europe ne pourra continuer de compter qu'en étant unie.

Grands principes

A partir des expressions employées par Jean Monnet, on peut tenter de donner la définition suivante, au sens large, de la méthode communautaire : « la méthode communautaire consiste en la délégation des pouvoirs souverains des nations à des institutions communes et la fusion d'une partie des souverainetés nationales, soumises à l'intérêt commun. »⁴

Des délégations de souveraineté à des institutions communes sont nécessaires. Jean Monnet met en avant une certaine vision de la souveraineté, qui s'oppose aux positions nationales de prestige. Le résultat à atteindre est la fusion des souverainetés nationales dans certains domaines, et non pas leur perte. Les institutions communes sont le support de la civilisation. Dans ces dernières, il faut organiser non seulement la discussion mais aussi la prise de décision. Ce faisant, il faut mettre en œuvre la règle de la majorité qualifiée au Conseil, où sont rassemblés les représentants des gouvernements nationaux, donc en finir avec les vetos nationaux.

Jean Monnet souligne l'importance de l'intérêt commun, qu'il faut dégager. Celui-ci est différent du plus petit dénominateur

4 Monnet J. : *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, op. cit., pp. 44 + 48.

commun des intérêts nationaux. C'est là la tâche de l'une des institutions communes, sans doute la plus originale et que l'on doit à Monnet : la Haute Autorité, devenue par la suite la Commission européenne.

Une progression par étapes est la seule possibilité effective sur le chemin de l'intégration. On peut lire dans la déclaration Schuman du 9 mai 1950 inspirée par Jean Monnet : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »⁵ Un autre propos de Jean Monnet est instructif : « Ce qui importe est moins le chemin que nous allons parcourir que la direction dans laquelle nous allons nous engager. »⁶

Le chemin d'intégration doit commencer par l'intégration économique. Puis viendra l'union politique. Il faut dès le début procéder à une mise en commun des ressources. Il n'existe pas d'automatisme pour le passage de l'intégration économique à l'intégration politique comme le signale bien une résolution du Comité d'action : ce dernier « considère que l'intégration économique, dans le progrès social, conditionne et favorise l'intégration politique, mais celle-ci ne surgira pas spontanément sans effort et sans volonté délibérée. »⁷

La philosophie politique de Jean Monnet met en avant l'importance des règles communes et le nécessaire arbitrage du droit en lieu et place de la force. Monnet insiste aussi toujours sur l'importance du contrôle démocratique.⁸

5 Rieben, Henri, Nathusius, Martin, Nicod, Françoise, Camperio-Tixier, Claire : *Un changement d'espérance : La Déclaration du 9 mai 1950, Jean Monnet – Robert Schuman*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 2000, p. 149.

6 Note manuscrite de mai 1955. Lausanne, archives de la FJME, AMM 5/1/18.

7 Résolutions du Comité du 16 décembre 1969. Bonn. Lausanne, archives de la FJME, AMK 151/1/3, p. 6.

8 Voir également le point III. ci-après.

La méthode communautaire ne doit jamais être appréhendée comme une forme constante et immuable. Bien au contraire. Même si le cap est fixé, la façon d'y parvenir doit rester souple. La méthode communautaire côtoie en effet au jour le jour la souveraineté nationale dont la caractéristique force est la résilience. L'appropriation de la souveraineté nationale est une entreprise de très longue haleine, toujours réversible. A côté du monde qui change, c'est cette réalité profonde qui fournit la trame des développements de l'intégration européenne.

Le modèle CECA

Pour Jean Monnet, l'architecture institutionnelle de la CECA se base sur le concept des 3 pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire. Il déclare : « Dans nos pays, la gestion des affaires communes est organisée de manière à combiner les nécessités de l'action collective et le respect des droits et des libertés individuels. L'exécutif fait, le parlementaire et le judiciaire contrôlent. Il est bien évident que ces garanties doivent subsister lorsque les pays décident de mettre en commun telle ou telle question et délèguent à des institutions fédérales les pouvoirs nécessaires pour les traiter. Mais il faut en outre assurer une articulation et une harmonisation entre l'action des institutions fédérales et la politique des gouvernements des pays participants. »⁹

Dans la vision de Monnet, il revient à la Haute Autorité d'exercer l'autorité exécutive. L'Assemblée commune (futur Parlement européen) est une assemblée parlementaire qui contrôle la Haute Autorité et possède le pouvoir de la censurer. La Cour de justice exerce le pouvoir judiciaire et encadre ainsi également la Haute Autorité. Dans cette vision, les représentants des Etats membres, qui appartiennent au Conseil des ministres, occupent une place limitée et n'appliquent plus entre eux la règle de l'unanimité. Pour

9 Interview de Monsieur Jean Monnet pour *Les Echos*, 28 novembre 1955. Lausanne, archives de la FJME, AML 120/3.

Monnet, il s'agit clairement d'un modèle institutionnel de type fédéral, mais limité à deux secteurs clés de l'économie.

Jean Monnet reconnaît le caractère évolutif possible des institutions communautaires: «toutes ces institutions pourront être modifiées et améliorées à l'expérience. Ce qui ne sera pas remis en question, c'est qu'elles sont des institutions supranationales et, disons le mot, fédérales. Ce sont des institutions qui, dans la limite de leur compétence, sont souveraines, c'est-à-dire dotées du droit de décider et d'exécuter.»¹⁰

Le modèle CEE

Au moment de la préparation des traités de Rome, Jean Monnet se bat pour que l'esprit de la méthode communautaire demeure le plus fort possible. Mais la méthode a évolué par rapport au traité CECA du fait de la présence d'un certain reflux intergouvernemental dans les années 1950. Les Etats membres ont repris plus de poids et la méthode s'est éloignée du fédéralisme.

La définition donnée par le Comité d'action en 1962 acte cette évolution:

«Les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui à l'Europe sont rendues possibles par le fait que les pays d'Europe ont accepté de ne plus considérer leurs problèmes économiques comme des problèmes nationaux, mais comme des problèmes communs. Pour les résoudre, ils ont adopté une nouvelle méthode d'action communautaire.

Après une période de tâtonnements, elle est devenue un dialogue permanent entre un organisme européen

¹⁰ Allocution de Jean Monnet lors de la séance d'installation de la Haute Autorité, Luxembourg, 10 août 1952. Source: Monnet J.: *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, op. cit., pp. 49-50.

responsable de proposer des solutions aux problèmes communs et les gouvernements nationaux qui expriment les points de vue nationaux.

Cette méthode est tout à fait nouvelle. Elle ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du Conseil des Ministres, notamment parce que la proposition de solutions aux difficultés communes par l'organisme européen indépendant permet d'écarter véritablement l'obligation d'unanimité. Le Parlement et la Cour de Justice soulignent le caractère communautaire de cet ensemble.

Cette méthode est le véritable « fédérateur » de l'Europe. »¹¹

Dans le modèle de la CEE, l'autorité exécutive est partagée entre le Conseil des ministres et la Commission, mais le Conseil a en réalité pris le dessus, contrairement à ce que Jean Monnet souhaitait.

L'autorité législative appartient au Conseil des ministres, qui se prononce sur des propositions de la Commission. Mais la méthode communautaire ne prend tout son sens que quand le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission. C'est le fait que la Commission, représentant l'intérêt commun, propose quelque chose qui permet d'écarter l'obligation d'unanimité au sein du Conseil, le Conseil ne pouvant en effet s'écarter d'une proposition de la Commission qu'à l'unanimité.

La responsabilité de la Commission devant le Parlement européen demeure, comme avec le traité CECA. Le judiciaire demeure aussi distinct avec la Cour de justice.

Jacques Van Helmont, proche collaborateur de Jean Monnet, considère qu'il faut des « responsabilités parlementaires et démocratiques ». Les institutions européennes sont trop techniques

¹¹ « Déclaration commune » du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, 26 juin 1962. Lausanne, archives de la FJME, AMK 14/3/54, p. 2.

selon lui et il faut les démocratiser. Le Parlement européen devrait participer à la désignation de la nouvelle Commission, et ne plus avoir seulement le pouvoir de la censurer.¹²

Bilan 5 ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome

Une note établie en 1963 pour les travaux du Comité d'action dresse le bilan sans concessions du fonctionnement des institutions communautaires 5 ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome.¹³

Le document souligne que le Parlement européen n'exerce alors ni les fonctions ni les pouvoirs d'un parlement. Ses débats sont certes publics, il est organisé en groupes politiques et il peut questionner les Commissions. Mais il a un rôle réduit. Il ne légifère pas et ne vote pas le budget. Le pouvoir de censurer les Commissions apparaît plus théorique que réel car les Commissions proposent mais c'est le Conseil qui décide. N'ayant pas d'action sur le Conseil, on peut donc affirmer que le Parlement européen ne contrôle pas le pouvoir exécutif.

La Haute Autorité et les Commissions n'exercent pas le pouvoir exécutif. Ce sont des institutions plus administratives que politiques, à l'autorité limitée. Le processus de nomination est contrôlé par les Etats membres sans application du principe électif. Cela est plus typique de la désignation de hauts fonctionnaires que de responsables politiques. Le résultat conduit à juxtaposer des personnes plutôt qu'à désigner une équipe. Le Comité d'action plaide en faveur de la fusion des exécutifs (qui sera réalisée en 1967 et conduira à n'avoir plus qu'une Commission des Communautés

12 Aide-mémoire, de Jacques Van Helmont, 29 octobre 1963. Lausanne, archives de la FJME, AMK 55/6/13. « Proposition en vue de démocratiser les institutions communes », 29 octobre 1963. Lausanne, archives de la FJME, AMK 55/6/15.

13 La réalité actuelle des institutions communes, 9 mai 1963. Lausanne, archives de la FJME, AMK 55/6/3.

européennes en lieu et place de la Haute Autorité de la CECA, de la Commission de la CEE et de la Commission d'Euratom).

Il est relevé que le Conseil détient alors la quasi-totalité des pouvoirs de décision (sauf les pouvoirs judiciaires). L'unanimité est prévue dans la plupart des cas jusqu'en 1966 (puis la crise de la chaise vide et le compromis de Luxembourg retarderont dans les faits de plusieurs années l'application du vote à la majorité qualifiée). Le manque de contrôle sur le Conseil et le fait que ce dernier prenne ses décisions à huis clos sont regrettés.

Le Comité d'action déplore aussi qu'il n'y ait pas de ressources communautaires propres, sauf pour la Haute Autorité, mais plutôt des contributions des Etats membres.

III. Application de la méthode communautaire à la politique étrangère et à la défense

Ce thème est mentionné pour la première fois par le Comité d'action dans sa déclaration commune de 1964 et est développé l'année suivante. Il sera repris dans les déclarations subséquentes.¹⁴

14 Voir le recueil des déclarations communes et résolutions du Comité d'action: *20 ans d'action du Comité Jean Monnet (1955-1975)*, Paris, Notre Europe, mai 2001 (Problématiques européennes N° 8), VII-121 p. Voir l'article suivant: Grin, Gilles: « Jean Monnet et le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe: une vision de la paix et de la sécurité », dans: *Une dynamique européenne: le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe. Actes du colloque organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 11 et 12 septembre 2009*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris, Economica, 2011, pp. 239-278.

Le chemin proposé est le suivant: il faut négocier, ratifier puis mettre en œuvre un nouveau traité appliquant le «système institutionnel du Marché commun» à la politique étrangère et à la défense. Cela revient donc à charger une Commission européenne de faire des propositions reflétant le mieux l'intérêt commun, puis à les soumettre à la décision du Conseil des ministres, en un premier temps à l'unanimité puis à la majorité. Comme on le voit, il s'agit ici du modèle CEE et non du modèle CECA.

Mais cette proposition n'est qu'une première étape vers la constitution d'un gouvernement européen. Le constat est fait qu'il n'est pas possible de procéder dans l'autre sens, c'est-à-dire de créer *ex nihilo* un gouvernement européen qui réaliserait l'unité politique et militaire de l'Europe.¹⁵ La déclaration commune de 1965 affirme: «lorsqu'elles auront ainsi transformé leurs relations et parleront d'une même voix dans les questions essentielles, les nations européennes pourront aborder le grand débat qui enfin permettra de définir les formes d'un Gouvernement démocratique européen.»¹⁶

L'importance du souci démocratique chez Jean Monnet doit être relevée, lui qui considère que «l'unification de l'Europe intéresse chacun de ses citoyens. Elle ne peut être un domaine réservé aux techniciens et aux diplomates. Les peuples eux-mêmes devront y participer et désigner à cette fin leurs représentants à une assemblée élue au suffrage universel lorsque les responsabilités confiées aux institutions communes auront été suffisamment développées.»¹⁷

15 «Comment peut être réalisé un gouvernement européen?». Note de Jacques Van Helmont, 2 octobre 1964. Lausanne, archives de la FJME, AMK 55/6/35.

16 Déclaration commune adoptée par le Comité, douzième session, 8 et 9 mai 1965, Berlin. Lausanne, archives de la FJME, AMK 17/5/154, p. 5.

17 «La création des Etats-Unis d'Europe peut seule stabiliser les rapports Est-Ouest», interview de Jean Monnet par André Fontaine, *Le Monde*, 16 juin 1955. Lausanne, archives de la FJME, AML 109/1.

IV. Jean Monnet et le fédéralisme

Au-delà de la définition et de la défense de la méthode communautaire, Jean Monnet possède clairement une vision fédérale. C'est ce que nous allons voir à travers l'étude du vocabulaire qu'il utilise, la mise en avant du principe de subsidiarité et un grand pragmatisme quant au débat sur la confédération et la fédération.

Vocabulaire

Dans sa note de réflexion sur l'avenir de l'Europe après la guerre, écrite à Alger le 5 août 1943, Jean Monnet affirme: «leur prospérité et les développements sociaux indispensables sont impossibles, à moins que les Etats d'Europe se forment en une Fédération ou une «entité européenne» qui en fasse une unité économique commune.»¹⁸

Dans des lettres au ministre des affaires étrangères et au président du Conseil français, datées du 18 avril 1948, Jean Monnet plaide pour la création d'une «Fédération de l'Ouest».¹⁹ Il ajoute: «la seule tâche à laquelle, en dehors du Plan, je serais prêt à me consacrer serait de contribuer à l'élaboration d'une véritable Fédération de l'Ouest.»²⁰

On retrouve cette idée dans la déclaration du 9 mai 1950 (déclaration Schuman) inspirée par Jean Monnet, véritable point de départ de l'intégration communautaire. On peut y lire que «la mise en commun des productions de charbon et d'acier» est la «première étape de la Fédération européenne».²¹

18 Note de réflexion de Jean Monnet, Alger, 5 août 1943. Lausanne, archives de la FJME, AME 33/1/3.

19 Rieben H., Nathusius M., Nicod F., Camperio-Tixier C.: *Un changement d'espérance*, *op. cit.*, pp. 65-70.

20 *Ibid.*, p. 70.

21 *Ibid.*, pp. 149-152.

En août 1951, alors que les perspectives de développement rapide de l'intégration communautaire semblent favorables, Jean Monnet mentionne dans une note de travail l'année 1953 comme pouvant être celle de la ratification et de l'entrée en vigueur d'un « traité fédéral ». ²²

Au moment de quitter ses fonctions officielles à la présidence de la Haute Autorité de la CECA, Jean Monnet déclare qu'il faut créer les « Etats-Unis d'Europe », définis ainsi: « l'Union fédérale des peuples et des pays européens dans un marché de 160 millions de consommateurs ». ²³

Subsidiarité

Le concept de subsidiarité trouve une place avant l'heure dans la pensée de Jean Monnet comme en attestent les citations suivantes. « Les Etats-Unis d'Europe, dont nous poursuivons la création ne sont pas un état centralisé – c'est une fédération qui respecte les réalités nationales profondes [...] ». ²⁴ On peut lire dans une note de réflexion (note rose) de Jean Monnet: « Il faut graduellement fédérer les questions que ces nations ne peuvent traiter seules – économie, défense, politique. [...] Laisser le reste national – l'Europe pour ce que ne peuvent faire les nations seules – Il ne faut pas monter une machine administrative trop grande – Il faut une décentralisation [...] ». ²⁵

22 Lausanne, archives de la FJME, AMM 3/2/25.

23 « Allons vers les Etats-Unis d'Europe et ne retournons pas à la S.D.N., déclare M. Jean Monnet avant de quitter Luxembourg ». *Combat*. 10 juin 1955. Lausanne, archives de la FJME, AML 377/1.

24 Discours de Jean Monnet au Congrès européen du travail du 29 avril 1956. Lausanne, archives de la FJME, AMM 5/2/20.

25 Note rose d'août 1965. Lausanne, archives de la FJME, fonds en cours de classement. Voir aussi la pièce AMM 5/11/76.

Confédération et fédération: un grand pragmatisme

En 1960, Jean Monnet reconnaît qu'il serait souhaitable de prolonger les jeunes Communautés existantes, sans les dissoudre, par une confédération européenne, prélude à une véritable fédération. Voici ce qu'il écrit à ce sujet aux membres du Comité d'action: « Une telle « Confédération » représente, à mon avis, au point où nous en sommes et dans les circonstances actuelles, le meilleur moyen de faire évoluer l'unité européenne vers des formes plus complètes. Je ne doute pas, pour ma part, qu'une « Confédération » mènera un jour à une « Fédération ». Mais pour le moment, est-il possible d'aller plus loin? Je ne le crois pas. D'ici là, la « Confédération » aurait le grand avantage d'assurer l'opinion publique de nos pays qu'ils sont entrés dans une entité non plus seulement économique, mais politique et feront ainsi partie d'une unité plus grande qu'eux-mêmes. » ²⁶

V. Des projets fédéraux

Jean Monnet se bat pour l'union politique de l'Europe. Son projet n'est pas d'ordre purement technique ou économique. A ses yeux, la préservation de la paix, en Europe et dans le monde, et la quête de la prospérité doivent passer par l'union des hommes. A la suite de graves crises nationales et européennes, Jean Monnet n'hésite jamais à promouvoir des thèses fédéralistes comme le montrent les cas suivants.

26 Lettre de Jean Monnet aux membres du Comité d'action, 22 novembre 1960. Lausanne, archives de la FJME, AMK 55/3/32.

Projet de déclaration d'union franco-britannique (1940)

La déclaration d'union du 16 juin 1940, à laquelle œuvre Jean Monnet, vise à créer une union franco-britannique avec une union douanière, une monnaie unique, des politiques économiques communes, une défense commune, une citoyenneté, une constitution, un cabinet de guerre et un parlement. La signature de l'armistice par la France rendra ce projet caduc.²⁷

Déclaration Schuman inspirée par Jean Monnet (1950)

L'acte fondateur de l'intégration communautaire est d'essence morale, politique et philosophique. Si le néo-fonctionnalisme est présent, c'est seulement au niveau tactique. On peut lire dans la déclaration: «la mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne [...]».²⁸ «Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne, et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.»²⁹

Projet de Communauté européenne de défense (1950-54)

Dans la foulée de la déclaration Schuman, à la suite de la grave dégradation du climat international et face au lancinant problème

27 Declaration of Union, 16 juin 1940. Lausanne, archives de la FJME, AME 8/2/7. Rieben H., Nathusius M., Nicod F., Camperio-Tixier C.: *Un changement d'espérance*, op. cit., pp. 19-21.

28 Rieben H., Nathusius M., Nicod F., Camperio-Tixier C.: *Un changement d'espérance*, op. cit., p. 149.

29 *Ibid.*, p. 150.

du réarmement allemand que demandent les Etats-Unis pour mieux faire face à l'Union soviétique, Jean Monnet prend une part très active à la préparation du traité instituant la Communauté européenne de défense, qui vise à créer une armée européenne et qui aurait été flanquée d'une Communauté politique européenne.³⁰ L'aboutissement de ce projet aurait permis aux Européens de ne pas devoir faire du « fédéralisme à l'envers » en se concentrant en un premier temps sur l'intégration économique à la quasi-exclusion de l'union politique.

Projet de charte franco-allemande (1955)

Jean Monnet imagine en 1955, au moment où il faut relancer la construction européenne après l'échec de la Communauté européenne de défense, la signature d'une Charte franco-allemande. Ce document, qui pourrait faire penser au projet de déclaration d'union franco-britannique de 1940, devait représenter un accord politique bref et simple par lequel les deux pays auraient accepté de rassembler graduellement leurs ressources avec d'autres pays. Ils auraient accepté d'établir des institutions fédérales communes, dont les décisions les auraient liés. La signature d'une Charte politique aurait été suivie par une mise en commun des ressources, susceptible de toucher les domaines de l'énergie et des transports. Une communauté des armements aurait aussi pu être établie en priorité. Au vu des difficultés, un marché commun agricole et industriel serait venu à la fin du processus.³¹

30 Interview de la Fondation Jean Monnet: Hervé Alphand par Roger Massip, 17 juin 1981. Lausanne, archives de la FJME.

31 Grin, Gilles: « Jean Monnet et les crises européennes », dans: *Construction européenne: crises et relances. Actes du colloque organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 18 et 19 avril 2008*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris, Economica, 2009, p. 35.

A la recherche d'un gouvernement européen (années 1960 et 1970)

Jacques Van Helmont, collaborateur de Jean Monnet, esquisse une formule ambitieuse dans une note de 1971 : « [...] un gouvernement européen remplace le Conseil et la Commission et en plus, est en charge de la politique extérieure et de la défense. Les membres du gouvernement européen ne font pas partie des gouvernements nationaux. »³² Jean Monnet reprend le modèle à son compte lorsqu'il écrit : « les institutions de l'union européenne devraient comprendre notamment un gouvernement européen et une Assemblée européenne élue au suffrage universel. »³³

Jean Monnet, favorable à l'établissement d'un gouvernement européen, décide de promouvoir la création de ce qui va devenir le Conseil européen. Même si ce projet est en deçà d'une réalité fédérale, il reconnaît ce faisant très pragmatiquement que la Commission ne saurait alors prétendre à ce rôle et qu'il serait souhaitable d'associer plus étroitement au processus de construction européenne les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres.³⁴

32 « Esquisse », de Jacques Van Helmont, 28 avril 1971. Lausanne, archives de la FJME, AMK 114/1/49, p. 2.

33 « Note de réflexions pour préparer le projet d'union européenne et assurer la capacité de décision des institutions de la CEE ». Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, 15 février 1974. Annotations manuscrites de Jean Monnet. Lausanne, archives de la FJME, AMK 151/1/10, p. 3.

34 Lettre de Jean Monnet aux membres du Comité, 20 décembre 1974. Lausanne, archives de la FJME, AMK 151/1/21. Pascal Fontaine, « Du projet de Gouvernement européen provisoire (août 1973) à la création du Conseil européen (décembre 1974) ». Lausanne, archives de la FJME, AMK 116/1/84.

VI. Conclusions

Développements depuis les années 1970

La méthode communautaire, apparue avec les Communautés européennes, distingue l'Union européenne d'une organisation internationale classique et la rend *sui generis*. A l'heure actuelle, il ne semble pas y avoir de perspective de création d'un Etat fédéral européen classique, typiquement sur le modèle des Etats-Unis d'Amérique. Mais les nouvelles théories juridiques montrent qu'il peut y avoir une fédération sans Etat fédéral, parfois nommée « fédération d'Etats-nations » et que l'Union européenne correspond à maints égards à cette définition d'une fédération.³⁵

De nombreux développements ont été conduits ou initiés depuis les années 1970, qui sont des pas importants dans la direction fédérale:³⁶

- élection du Parlement européen au suffrage universel direct depuis 1979 et augmentation continue, traité après traité, de ses pouvoirs ;
- capacité du Parlement européen à influencer sur la composition de la Commission européenne et non plus seulement droit de la censurer, élection par le Parlement européen depuis 2014 du président de la Commission européenne à la suite du résultat des élections ;
- généralisation, même s'il demeure d'importantes exceptions, du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ;
- création d'un espace sans frontières intérieures ;

35 Beaud, Olivier : *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 447 pp. Esposito, Frédéric, Levrat, Nicolas (sld) : *Europe : de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, Genève, Université de Genève, 2010, 179 pp. Ricard-Nihoul, Gaëtane : *Pour une Fédération européenne d'Etats-nations : la vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larquier, 2012, 203 pp.

36 Nous avons pu bénéficier sur ces questions de nos échanges avec José Maria Gil-Robles, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et ancien président du Parlement européen.

- création de la monnaie unique, l'euro, de la Banque centrale européenne et de l'Eurosystème conduisant à la fédéralisation (actuellement au niveau de 18 Etats membres) d'un domaine régalién essentiel;
- encadrement de la politique budgétaire des Etats membres au niveau des objectifs à atteindre et établissement du mécanisme européen de stabilité;
- organisation d'un système bancaire unique.

La question de l'exécutif européen et de la légitimité démocratique

La question de l'exécutif européen demeure cruciale. Elle trouve son origine dans la résilience des souverainetés nationales et la tentation intergouvernementale correspondante. *De facto*, le pouvoir exécutif au niveau de l'Union européenne est partagé de nos jours entre le Conseil européen, le Conseil de l'Union et la Commission européenne.

La Commission européenne est une institution originale typique de la méthode communautaire. Elle possède formellement le monopole du pouvoir d'initiative législative, exerce des compétences d'exécution et est la gardienne des traités. Elle oscille de plus en plus entre une expertise technique, avec légitimation par les résultats, et un besoin croissant de légitimation démocratique renforcé par son lien avec le Parlement européen. Seule la Commission en tant qu'institution rend des comptes à une autre institution, à savoir le Parlement européen. Dans la ligne de Jean Monnet, la parlementaire européenne Sylvie Goulard insiste sur le fait qu'il faut créer un exécutif européen démocratique.³⁷

On le sait, l'importance du Conseil européen va croissante et la crise récente a encore accru le rôle des chefs d'Etat ou de gouvernement

³⁷ Goulard, Sylvie: *Europe: amour ou chambre à part?*, Paris, Flammarion, 2013, 132 pp.

nationaux dans la construction européenne. Cependant, il ne faut pas oublier que le Conseil européen est une institution de l'Union, dotée d'un président permanent depuis 2009 et qui dans une certaine mesure s'est substituée dans les faits au Conseil de l'Union. Le problème au niveau du système institutionnel d'ensemble est que le Conseil européen en tant que tel, comme le Conseil de l'Union, ne rend de comptes à personne. C'est chaque dirigeant individuel qui rend des comptes au niveau de son pays selon des formules nationales propres.³⁸

Le problème de l'exécutif européen est seulement l'une des composantes du problème de la légitimité démocratique de l'Union européenne. Il y en a d'autres: légitimité du Parlement européen pas suffisamment perçue dans les Etats membres et auprès des citoyens malgré l'élection au suffrage universel direct, absence d'un système électoral unique, manque d'un espace public, politique et médiatique, au niveau européen, absence de consensus sur la forme finale que devrait revêtir l'Union et sur ses limites géographiques, syndrome du « bouc-émissaire » dont souffre parfois l'Union.

Accroissement de la différenciation

Sans parler des traités d'adhésion, faisant passer le nombre des Etats membres de 9 au milieu des années 1970 à 28 aujourd'hui, il y a eu 5 révisions des traités entre 1986 et 2009: Acte unique européen (1986), traité de Maastricht (1992), traité d'Amsterdam (1997), traité de Nice (2001) et traité de Lisbonne (2007). La situation est maintenant largement bloquée pour des raisons structurelles. On note la quasi-impossibilité de réviser les traités européens. Pratiquement, il ne reste que la voie des traités internationaux.

Avec les deux traités récemment adoptés (traité instituant le mécanisme européen de stabilité et traité sur la stabilité, la coordination

³⁸ *Ibid.*

et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire) et un troisième en préparation (sur l'union bancaire), l'Union européenne a dû opter pour la voie des traités internationaux n'impliquant pas tous les Etats membres afin de poursuivre son développement.

Que l'on songe à la zone euro ou à l'espace Schengen, la différenciation au sein de l'Union européenne va croissante. C'est sans doute la seule solution qui puisse permettre des progrès à l'avenir. Mais comment articuler un centre de gravité (ou noyau dur) par rapport à l'Union et à ses institutions communes? La question est complexe.³⁹

Domaines cruciaux pour l'avenir

Il existe assurément deux domaines cruciaux pour l'avenir de la construction européenne :

- le parachèvement de l'intégration économique: il est difficile et touche déjà des domaines éminemment politiques (que l'on songe à la politique budgétaire des Etats membres) ;
- la politique étrangère, de sécurité et de défense commune: là le changement d'échelle, du national vers le niveau européen, est extrêmement difficile à atteindre. Même l'application de la méthode communautaire à ce domaine n'a pas été possible. L'architecture institutionnelle de l'Union européenne faisant suite au traité de Lisbonne est intéressante. Elle va en direction de la méthode communautaire, mais seulement une partie du chemin a été faite et les Etats membres n'ont pas renoncé au principe intergouvernemental.⁴⁰

39 Voir la contribution d'António Vitorino, président de Notre Europe – Institut Jacques Delors, qui plaide pour ne pas créer de nouvelles institutions distinctes: Vitorino, António: *European Commission and Parliament: What Relations?* Paris, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Tribune, 29 January 2014, pp. 1-2.

40 Grin, Gilles: «Common Defence in an Enlarged European Union: Illusion or Reality in the Making?» In: Arcidiacono, Bruno; Milzow, Katrin; Marion, Axel; Bourneuf, Pierre-Etienne (eds.). *Europe Twenty Years after the End of the Cold War: The New Europe, New Europes?* Brussels, Bern, P.I.E. Peter Lang, 2012, pp. 165-181.

La voie tracée par Jean Monnet

Jean Monnet écrit dans ses *Mémoires*: «vers quel aboutissement nous conduit cette nécessité, vers quel type d'Europe, je ne saurais le dire, car il n'est pas possible d'imaginer aujourd'hui les décisions qui pourront être prises dans le contexte de demain. L'essentiel est de s'en tenir aux quelques points fixes sur lesquels nous nous sommes guidés depuis le premier jour: créer progressivement entre les hommes d'Europe le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles est déléguée la souveraineté nécessaire. [...] Je n'ai jamais douté que ce processus nous mène un jour à des Etats-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer aujourd'hui le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute: confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la Communauté, n'a probablement pas de précédent. Cette Communauté est fondée elle-même sur des institutions qu'il faut renforcer, tout en sachant que la véritable autorité politique dont se doteront un jour les démocraties européennes reste à concevoir et à réaliser.»⁴¹

On peut tirer les éléments suivants des propos de Jean Monnet :

1. La construction européenne est un processus sans précédent, *sui generis*.
2. Les Européens se trouvent en cours de route, au milieu du gué.
3. Les évolutions sont des phénomènes de long terme.
4. On ne connaît pas encore la forme institutionnelle définitive de l'Europe unie.

Force est de constater que tout cela reste vrai près de 40 ans après la parution des *Mémoires* de Jean Monnet.

41 Monnet, Jean: *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 615-616.

La Fondation Jean Monnet pour l'Europe a été créée en 1978 par Jean Monnet lui-même, l'un des pères fondateurs des communautés européennes, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, elle bénéficie du soutien de la Confédération suisse, de l'Etat de Vaud et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse - Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 214 ouvrages, ainsi qu'une nouvelle série de publications légères, la Collection débats et documents, lancée en 2014. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de 500 membres environ, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. José Maria Gil-Robles, ancien président du Parlement européen, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis 2009, succédant au professeur décédé Bronislaw Geremek. L'institution est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne. Hervé Bribosia, docteur en droit, en est le vice-directeur et Régis Clavé, historien, le responsable des archives.



Fondation
Jean Monnet
pour l'Europe

www.jean-monnet.ch

Cette étude basée sur les archives présente la pensée et l'action de Jean Monnet en matière de méthode d'intégration et d'architecture institutionnelle de l'Europe unie. Elle montre que la méthode communautaire et le fédéralisme étaient au cœur des réflexions et des projets du bâtisseur de l'Europe unie, dont l'apport à la philosophie et à l'action politiques garde toute son actualité.

Gilles Grin est le directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne

ISSN 2296-7710



9 772296 771001

Fondation Jean Monnet pour l'Europe

Ferme de Dorigny – CH-1015 Lausanne

secr@fjme.unil.ch – Tél. +41 21 692 20 90 – Fax +41 21 692 20 95

Réalisation et impression : atelier Kinkin – www.kinkin.ch