



HAL
open science

Théorie réaliste de l'intégration européenne: les conditions de la transformation d'un système international en système interne

Pierre Haroche

► **To cite this version:**

Pierre Haroche. Théorie réaliste de l'intégration européenne: les conditions de la transformation d'un système international en système interne. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Français. NNT: 2013PA010357 . tel-00984263

HAL Id: tel-00984263

<https://theses.hal.science/tel-00984263>

Submitted on 28 Apr 2014

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

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

UNIVERSITE PARIS I – PANTHEON-SORBONNE

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE (ED 119)

CENTRE EUROPEEN DE SOCIOLOGIE ET DE SCIENCE POLITIQUE (UMR 8209)

Doctorat de Science politique

Pierre HAROCHE

THEORIE REALISTE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Les conditions de la transformation d'un système international en système interne

Thèse dirigée par les Professeurs Bastien FRANÇOIS et Didier GEORGAKAKIS

Soutenue le 30 novembre 2013

Jury :

Professeur Bastien FRANÇOIS (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Professeur Didier GEORGAKAKIS (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Professeur Dario BATTISTELLA (Institut d'études politiques de Bordeaux)

Professeur Michel DOBRY (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Professeur Jean-Philippe HEURTIN (Institut d'études politiques de Strasbourg)

Professeur Kiran Klaus PATEL (Université de Maastricht)

Cette thèse propose un modèle théorique capable de rendre compte du passage d'un système international à un système interne. Elle s'appuie sur des études empiriques empruntées à l'histoire de l'intégration européenne. Son modèle est fondé sur deux facteurs principaux : la balance entre offensive et défensive et le degré d'interdépendance entre acteurs. Lorsque l'offensive a l'avantage, les acteurs sont incités à résoudre leurs problèmes d'interdépendance via l'usage de la violence, qui s'avère efficace. Ce n'est que lorsque la défense a l'avantage que l'interdépendance peut conduire à l'intégration. Cependant, cette condition n'est pas suffisante. Lorsque l'interdépendance est faible, les acteurs cherchent à la limiter en vue de préserver leur indépendance. Ce n'est que lorsque la défense a l'avantage *et* que l'interdépendance est prépondérante et incontournable que l'intégration peut être une solution viable. Ce modèle est utilisé pour expliquer le passage d'une stratégie traditionnelle d'indépendance à une politique de délégation à des institutions supranationales, à travers trois catégories d'acteurs : les gouvernements, les parlementaires et les juges. L'intégration gouvernementale est étudiée à travers les origines de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951) et l'échec de la Communauté européenne de défense (1954). L'intégration parlementaire est étudiée à travers les premiers renforcements du Parlement européen en matière budgétaire (1970) et législative (1986). Enfin, l'intégration juridique est étudiée à travers l'évolution des juridictions allemandes et françaises quant à la reconnaissance de la primauté du droit communautaire.

Mots clefs : Union européenne ; théorie de l'intégration européenne ; Communauté européenne du charbon et de l'acier ; Communauté européenne de défense ; Parlement européen ; Droit européen.

A Realist Theory of European Integration: Conditions for Transforming an International System into a Domestic One.

This thesis proposes a theoretical framework able to account for the transition from an international system to a domestic one. It relies on empirical studies from the history of European integration. Its model is based on two principal factors: the offense-defense balance and the degree of interdependence among actors. When offense has the advantage, incentives drive the actors to solve their interdependence problems by using violence because it is quite effective. It is only when defense has the advantage that interdependence can lead to integration. However, that latter condition is not sufficient. When interdependence is weak, actors seek to limit it, to preserve their independence. It is only when defense has the advantage *and* interdependence is overwhelming and unavoidable, that integration becomes a viable solution. This model was applied to explain the transition from a traditional independence-preserving strategy to a delegation-of-powers policy in favor of supranational institutions, by examining three categories of actors: governments, members of parliaments and judges. The origins of the European Coal and Steel Community (1951) and the failure of the European Defense Community (1954) were used to investigate governmental integration. The first reinforcements of the European Parliament concerning budgetary (1970) and legislative matters (1986) served to study parliamentary integration. Lastly, the analysis of judicial integration was explored through the evolution of German and French national courts towards the acceptance of the supremacy of Community law.

Keywords: European Union; European Integration Theory; European Coal and Steel Community; European Defense Community; European Parliament; European Law.

Je remercie Bastien François, qui a guidé et accompagné ma vocation de chercheur depuis son origine et a toujours su me prodiguer, aux moments clefs, les orientations qui se sont avérées les plus précieuses.

Je remercie Didier Georgakakis, dont la lecture attentive, la rigueur et les critiques constructives ont considérablement enrichi ma rédaction.

Je remercie Michel Dobry, dont la réflexion théorique a constitué pour moi une source d'inspiration irremplaçable et qui a bien voulu me la faire partager au fil de l'élaboration de cette thèse.

Je remercie ma mère pour ses encouragements innombrables et ses conseils avisés et toute ma famille, pour son soutien indéfectible.

Je dédie cette thèse à mon père.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : LA QUESTION DE L'INTEGRATION 13**I. UN PARADIGME A REFONDER : POUR UN REALISME ELARGI 34**

1. LIBERALISME, REALISME ET CONSTRUCTIVISME FACE AUX TRANSFORMATIONS DU SYSTEME INTERNATIONAL	35
2. PRINCIPES FONDAMENTAUX DU REALISME.....	42
a. Commentaire du premier principe.....	44
b. Commentaire du second principe	51
3. METHODE DU REALISME : LA HIERARCHIE DES NIVEAUX D'ANALYSE.....	59
a. Réalisme et inertie.....	64
b. Réalisme et économie.....	70
c. Réalisme et relations symboliques	77
d. La méthode objectiviste	90
4. EPISTEMOLOGIE DU REALISME : L'UNITE DES SCIENCES	94

II. AVANTAGE DEFENSIF ET INTERDEPENDANCE PREPONDERANTE : LES HYPOTHESES D'UNE**THEORIE REALISTE DE L'INTEGRATION108**

1. LES EQUIVOQUES DE L'ANARCHIE	109
2. LA BALANCE OFFENSIVE/DEFENSIVE.....	117
3. LE ROLE AMBIGU DE L'INTERDEPENDANCE	129
Tableau récapitulatif des hypothèses	139

III. L'INTEGRATION GOUVERNEMENTALE140

1. LE SYSTEME EUROPEEN DE L'HEGEMONIE CONQUERANTE A L'EQUILIBRE DE LA PUISSANCE	152
a. L'avantage offensif ou l'équilibre rompu 1938-1941.....	153
b. Le retour de la défensive 1941-1945	160
c. L'équilibre de la puissance retrouvé 1945-1950	163
2. LA POLITIQUE FRANÇAISE D'EQUILIBRE DE LA PUISSANCE 1945-1948.....	168
a. Limiter la puissance allemande	169
b. L'échec de la politique d'équilibre	174
c. Les recommandations de Londres : la résignation.....	179
3. LE TOURNANT DE L'INTEGRATION 1948-1950.....	183
a. De la résistance à l'association : les prémisses d'une conversion.....	184

b.	Une première tentative : le Conseil de l'Europe	191
c.	L'intensification du problème de la Ruhr	195
d.	Un changement de cap	200
e.	La RFA : la souveraineté par l'intégration	208
4.	LE PLAN SCHUMAN ET LA NAISSANCE D'UN POUVOIR SUPRANATIONAL 1950-1951	212
a.	Le cadre institutionnel et géographique	219
b.	Les réactions des partenaires.....	229
c.	La négociation : supranationalité et intergouvernementalité	236
d.	Le traité de Paris.....	248
5.	L'EXEMPLE A CONTRARIO DE LA CED 1950-1954	251
a.	Encadrer le réarmement allemand	257
b.	Europe contre Union française : la concurrence des contraintes.....	262
c.	Le repli progressif	269
d.	De l'échec de l'intégration par la CED à la limitation par l'UEO.....	279
IV.	<u>L'INTEGRATION PARLEMENTAIRE.....</u>	285
1.	LES POUVOIRS BUDGETAIRES : DE LA CONFRONTATION A L'INTEGRATION 1962-1970.....	294
a.	Les origines du conflit entre gouvernements et parlements	294
b.	Résistance de la France	304
c.	La confrontation de 1965	308
d.	La sortie de crise et le traité de Luxembourg.....	323
e.	La ratification.....	336
2.	LES POUVOIRS LEGISLATIFS ET LES VARIATIONS NATIONALES 1985-1986	343
a.	Les origines de la transaction	347
b.	Les positions des parlements nationaux.....	350
c.	Expliquer les divergences entre parlements	359
d.	La négociation	365
e.	La ratification.....	372
V.	<u>L'INTEGRATION JURIDIQUE.....</u>	383
1.	EN ALLEMAGNE	395
a.	Intégration de la loi par une alliance « de revers »	397
b.	Résistance de la Constitution.....	402
c.	« Détente » entre Constitution et droit communautaire.....	410

d. Protéger et compléter l'équilibre.....	415
e. Relancer l'endiguement	420
f. Mise en œuvre et conséquences de l'endiguement.....	427
2. EN FRANCE	432
a. Résistances	433
b. Divergences	440
c. Intégration de la loi.....	451
d. Coexistence pacifique entre Constitution et droit communautaire	468
e. Endiguement et coopération	474
<u>CONCLUSION : ET LES CITOYENS ?</u>	<u>485</u>

SOURCES ET ARCHIVES **492**

1. ARCHIVES GOUVERNEMENTALES.....	492
a. Ministère des Affaires étrangères (MAE)	492
b. Ministère de la Défense (MD)	492
2. ARCHIVES HISTORIQUES DE L'UNION EUROPEENNE (AHUE).....	493
a. Archives du Conseil.....	493
b. Archives de la Commission.....	493
c. Histoire orale européenne.....	493
3. ARCHIVES PARLEMENTAIRES.....	494
a. Archives parlementaires européennes	494
b. Archives parlementaires françaises	494
c. Archives parlementaires britanniques.....	495
d. Archives parlementaires italiennes	496
e. Autres archives parlementaires	496
4. DECISIONS DE JUSTICE.....	497

BIBLIOGRAPHIE **499**

1. TEMOIGNAGES	499
2. PUBLICATIONS INSTITUTIONNELLES	500
3. PUBLICATIONS ACADEMIQUES	500

INDEX DES NOMS DE PERSONNES **543**

Introduction : la question de l'intégration

La première photographie a été prise le 30 septembre 1938 et représente le Président du Conseil français Edouard Daladier signant les accords de Munich. La seconde a été prise le 13 décembre 2007 et représente le ministre d'Etat du Danemark Anders Fogh Rasmussen ainsi que son ministre des Affaires étrangères Per Stig Møller, signant tous deux le traité de Lisbonne. Un ethnographe observant ces deux images serait d'abord frappé par la permanence du rituel : les mêmes épaules courbées, le même index pointé. Aujourd'hui comme hier, les chefs de gouvernement européens inscrivent leurs noms au bas des textes âprement discutés entre eux. Dans cette cérémonie de la signature, le « concert européen » se met en scène, suivant un protocole immuable. « Rien n'a changé », serait tenté d'affirmer l'ethnographe.

Pourtant tout a changé. D'abord sur la forme. Seuls quatre « grands », l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie sont représentés à Munich ; la Tchécoslovaquie, bien qu'étant au centre du débat, n'est même pas conviée. Soixante neuf ans plus tard à Lisbonne, ce sont vingt-sept Etats européens qui sont représentés à la cérémonie de signature, dont de nombreux « petits » pays, comme ici le Danemark. Mais c'est surtout sur le fond que tout a changé. Les accords de Munich prévoient l'occupation progressive par les troupes allemandes de certaines régions tchécoslovaques. Les uniformes présents sur la photographie témoignent de cette prégnance de l'enjeu militaire. La rencontre entre les quatre chefs de gouvernement fait suite aux menaces de guerre de la part de l'Allemagne et sera suivie un an plus tard par l'éclatement de la seconde guerre mondiale. Le traité de Lisbonne quant à lui révisé le fonctionnement des institutions de l'Union européenne. Il fait suite à l'échec en 2005 des référendums de ratification du précédent *traité établissant une Constitution pour l'Europe*, en France et aux Pays-Bas. Et son processus de ratification sera lui-même marqué par deux référendums en Irlande, un négatif en 2008 et un positif en 2009. Le contraste est saisissant. D'un côté, une Europe des conflits territoriaux et de la guerre ; de l'autre, une Europe des institutions intégrées et des consultations populaires. L'ampleur de ce changement historique fait écho aux prophéties d'un autre siècle :

Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à

*l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France*¹ !

Le but de cette thèse est de proposer une théorie capable de rendre compte de ce changement, désigné ici par le terme d'*intégration*, c'est-à-dire l'opération par laquelle des unités transfèrent tout ou une partie de leurs pouvoirs à des instances ou procédures communes. S'il a semblé important de souligner par ces deux photographies l'ampleur du problème historique à résoudre, c'est que demander comment l'Europe de Munich est devenue l'Europe de Lisbonne revient indirectement à demander comment un système international peut se muer en système interne. Et formulée ainsi, il devient évident que l'intérêt de cette question dépasse largement les confins de l'histoire récente du continent européen, tant il est vrai que l'opposition polaire entre domaine international et domaine interne structure largement non seulement les théories de science politique (Waltz, 1979, p. 114) mais aussi la plupart des départements universitaires de science politique qui, dans le monde entier, séparent sous des appellations diverses ces deux sous-champs disciplinaires que sont les relations internationales et la politique comparée. Or, une théorie de l'intégration est nécessairement appelée à transgresser cette frontière, à être aussi bien une théorie des relations internationales au sens le plus classique du terme qu'une théorie de l'Etat et des institutions. Autrement dit, une théorie *de l'intégration* est également une théorie *intégrée*, un pont entre des approches et des concepts souvent opposés.

En se donnant comme objet l'intégration européenne de Munich à Lisbonne, cette thèse fait également un choix de périodisation qui est loin d'être évident. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les couvertures des deux livres les plus emblématiques de la littérature théorique sur l'intégration européenne. Le premier est celui d'Ernst Haas (2004), fondateur de l'école néofonctionnaliste, publié pour la première fois en 1958 qui s'intitule : *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Le second est celui d'Adrew Moravcsik (1998), chef de file de l'école intergouvernementaliste qui a pour titre : *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. Bien qu'ayant été publiés à quarante années d'écart et bien que représentant les deux pôles antagonistes qui ont longtemps structuré le débat entre chercheurs en politique européenne, ces deux titres se ressemblent beaucoup. Mais leurs points de départ chronologiques sont en particulier très

¹ Victor Hugo, discours d'ouverture du Congrès de la Paix, 21 août 1849, dans *Actes et paroles*.

significatifs. Le premier part de 1950 c'est-à-dire de la proposition du plan Schuman qui allait donner naissance à la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le second part de la conférence interministérielle de Messine de 1955, qui lança les travaux préparatoires au futur traité de Rome. Ainsi, ces deux livres qui se donnent pour ambition d'expliquer l'intégration européenne adoptent paradoxalement comme points de départ des moments où les principaux dirigeants européens concernés sont déjà d'accord sur le principe de l'intégration et sont sur le point d'en discuter les modalités ou d'en prolonger le processus. Or, ce choix de périodisation ne semble pas être à la hauteur de la principale question théorique sous-jacente à l'histoire de l'unification européenne : comment un système international peut-il se transformer en système interne ? Comment un acteur peut-il accepter de passer d'une politique d'indépendance à une politique d'intégration ? Aussi bien Haas que Moravcsik semblent vouloir contourner le problème, ou l'affronter seulement une fois celui-ci largement résolu. En se bornant à étudier l'intégration européenne *une fois qu'elle est déjà là*, ils se condamnent à en théoriser davantage les modalités que la cause. De fait, le grand débat entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes a essentiellement porté sur la question de savoir qui étaient les acteurs dominant le processus : alors que les premiers insistaient sur le rôle central des intérêts économiques transnationaux alliés aux institutions supranationales, les seconds insistaient plutôt sur les intérêts économiques nationaux défendus par les gouvernements nationaux. Mais pour importante qu'elle soit, la question des acteurs principaux d'un processus n'épuise pas la question des origines de ce processus. Le parallèle entre la signature du traité de Lisbonne et celle des accords de Munich est là pour nous rappeler que pendant des siècles, et jusqu'à quelques années à peine avant la naissance du processus d'intégration européen, les acteurs de ce continent, qu'ils incarnent des intérêts économiques ou des institutions politiques, ont joué à un jeu très différent, dans lequel les enjeux communs étaient traités le plus souvent non par la mise en place d'institutions intégrées, mais par le simple exercice de la puissance et de la guerre. En somme, en amont de la question : qui sont les joueurs les plus importants ? se trouve une question plus fondamentale encore : pourquoi jouent-ils à ce jeu plutôt qu'à un autre ? ou encore : d'où viennent les règles du jeu ?

Le lecteur familier avec la recherche en politique européenne trouvera certainement cette problématique quelque peu désuète. En effet, si l'explication de l'intégration a longtemps été au cœur des travaux consacrés à l'unification européenne, notamment à travers le débat

classique entre les écoles néofonctionnaliste et intergouvernementaliste, un consensus semble pourtant s'être formé dès les années 1990 pour affirmer que cet enjeu était épuisé, voire dépassé et qu'il convenait par conséquent que les chercheurs se portent vers de nouveaux horizons plus prometteurs. En particulier, Hix affirma dès 1994 que chercher à expliquer l'intégration européenne à l'aide de théories des relations internationales était devenu anachronique puisque l'Union européenne était devenue un système politique interne, qu'il convenait désormais d'analyser, comme n'importe quel système politique interne, avec les outils traditionnels de la politique comparée. Egalement dès les années 1990, un tournant institutionnaliste émergea parmi les auteurs en politique européenne, affirmant vouloir rompre avec les théories générales de l'intégration. Comme pour Hix, il s'agissait non plus d'expliquer l'origine des institutions européennes mais plutôt de les prendre comme point de départ et d'en approfondir le fonctionnement ainsi que le rôle structurant sur le comportement des acteurs (Pollack, 2001). De façon générale, tous les nouveaux courants qu'a connus la recherche en politique européenne depuis la proclamation de la clôture du débat entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes, qu'il s'agisse du tournant constructiviste (Christiansen, Jorgensen et Wiener, 1999 ; Checkel, 2006), du tournant délibératif (Neyer, 2006), du tournant de la gouvernance (Kohler-Koch et Rittberger, 2006), du tournant de l'administration publique (Trondal, 2007) ou même encore, du rejet de la logique des « tournants » et de l'appel à étudier la politique européenne suivant des méthodes semblables à celles d'autres objets de sciences sociales (Georgakakis, 2008), n'ont fait qu'aller dans la même direction, analysant le fonctionnement des institutions européennes, les propriétés des acteurs qui y participent et les processus sociaux qui structurent ce fonctionnement: calculs stratégiques, socialisation, marchandage, délibération, européanisation, autonomisation, spécialisation etc. Or, si cette évolution de la recherche a ouvert de nouvelles perspectives riches et relativement peu explorées auparavant en donnant à voir ce dont sont faites les interactions sociales qui participent à l'intégration, cela s'est opéré au prix d'un oubli de plus en plus marqué de la question primordiale des causes de l'intégration, que le débat entre néofonctionnalisme et intergouvernementalisme avait pourtant déjà largement éludé et ce, malgré la diffusion paradoxale du label de « théorie de l'intégration européenne » comme champ de recherche à part entière (Wiener et Diez, 2004 ; Saurugger, 2009). Ainsi, tout se passe comme si la recherche en politique européenne suivait la logique de la fuite en avant : si une question est difficile à résoudre, mieux vaut en poser de nouvelles.

A rebours de ce mouvement, il s'agira ici de revenir à la question des causes de l'intégration. Nous l'avons dit, cette question n'est pas seulement intéressante pour comprendre le sort de l'Europe, mais aussi en vue de penser la transition entre relations internationales et relations internes, voire de réunir ces deux sous-champs disciplinaires dans un seul modèle théorique intégré. Or, partir du principe, comme le font Hix et de nombreux institutionnalistes à sa suite, que l'Union européenne est désormais un système politique interne qu'il convient d'analyser avec les outils de la politique comparée ne peut que nous éloigner de cet espoir. Il ne s'agit pas pour autant d'en revenir purement et simplement au débat des années 1990 entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes, d'argumenter en faveur d'un camp contre l'autre ou même de chercher à les articuler comme deux faces complémentaires d'un même modèle unifié (Tsebelis et Garrett, 2001). Il s'agit au contraire, comme nous avons commencé à le faire à propos de la périodisation, de mettre en lumière les points aveugles de ce débat, c'est-à-dire non pas les points sur lesquels ces deux écoles étaient en désaccord et sur lesquels elles ont amplement développé leurs arguments respectifs (Moravcsik, 1998 ; Stone Sweet et Sandholtz, 1997) mais plutôt les points sur lesquels elles étaient d'accord et qui pour cette raison, ont été beaucoup moins discutés. En effet, si pour les chercheurs en politique européenne, le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme ont pu représenter deux pôles d'attraction radicalement opposés, il convient de rappeler que ces deux écoles appartiennent pourtant au même paradigme libéral. Si l'on se reporte au spectre plus général des théories des relations internationales, les désaccords qui ont structuré le débat en politique européenne pendant des décennies ressemblaient donc fort à des querelles de chapelles. Pour Haas (2004), une fois que les gouvernements ont pris la décision initiale de placer des secteurs comme le charbon et l'acier sous l'autorité d'institutions centrales, un processus d'engrenage fonctionnel ou *spillover* est censé créer des pressions en faveur de l'extension de l'intégration à de nouveaux secteurs liés aux précédents. Les moteurs de cet engrenage sont les intérêts économiques transnationaux qui bénéficient des progrès de l'intégration et les institutions supranationales qui gagnent progressivement en autonomie par rapport aux Etats. Pour Moravcsik (1998) en revanche, les gouvernements des Etats membres restent les acteurs centraux du processus. Mais leurs préférences sont constituées essentiellement par les intérêts économiques qui dominent leurs sociétés internes. Et les traités européens doivent être compris comme des marchandages entre les préférences des gouvernements des plus grands Etats membres, ce qui explique que l'intégration européenne soit dominée par les enjeux économiques. Enfin, les institutions supranationales sont créées par les gouvernements afin de

garantir la crédibilité de leurs engagements mutuels et ne jouent pas un rôle de premier plan dans l'élaboration des traités. En bons libéraux, les intergouvernementalistes comme les néofonctionnalistes placent donc le moteur de l'intégration dans les intérêts économiques issus de la société civile. L'origine de l'intégration européenne serait ainsi l'explosion des échanges transnationaux après la seconde guerre mondiale (Moravcsik, 1998, p. 473 ; Stone Sweet et Sandholtz, 1997, p. 306 ; Fligstein et Stone Sweet, 2002, p. 1222). Or, si les intérêts économiques ont sans doute alimenté l'intégration européenne, ils ne peuvent tout expliquer. En effet, la question se pose de savoir pourquoi des enjeux économiques qui étaient auparavant réglés par la simple compétition économique entre Etats, voire par la guerre, ont commencé au milieu du XXème siècle à être réglés par l'intégration institutionnelle. Ainsi, le commerce international notamment entre Etats européens était également très développé avant 1914, ce qui n'a pas été suivi par une politique intégrée mais par la guerre (Waltz, 1979, p. 141). Autrement dit, en se focalisant sur la dimension économique de l'intégration, les libéraux partent implicitement du principe que l'Europe est un système pacifié et coopératif, dans lequel l'intensification des échanges est encouragée et l'usage de la violence n'est pas même envisageable. On le voit, si l'on se réfère à la question de l'intégration telle que nous l'avons posée au départ en comparant l'Europe de Munich à l'Europe de Lisbonne, l'explication par les intérêts économiques issus de la société (nationale ou transnationale) est insuffisante.

Lorsqu'ils cherchent à rendre compte de cette dimension spécifiquement politique au-delà des intérêts économiques, les libéraux ont recours aux croyances et aux représentations. A l'économisme, succède alors l'idéalisme, voire même le psychologisme lorsqu'il s'agit de prendre en compte les traits de caractère des chefs d'Etat comme Adenauer, de Gaulle ou Thatcher. Ainsi, Haas (2004, p. 13) explique également l'intégration par des « valeurs » et la « perception » que les acteurs ont de leurs intérêts ; ceux-ci peuvent être redéfinis dans une perspective non plus seulement nationale mais aussi régionale. De son côté, Moravcsik admet que, si le processus d'intégration s'explique essentiellement par les intérêts économiques, les « idées géopolitiques » peuvent aussi jouer à la marge, par exemple pour expliquer pourquoi les Européens ne se sont pas contentés d'une simple zone de libre échange au moment du traité de Rome (1998, p. 6, 90). Et lorsqu'il s'agit d'expliquer les positions des Etats face aux choix institutionnels généraux, comme la forme « quasi-constitutionnelle » initialement donnée aux institutions européennes (1998, p. 488) et plus tard l'augmentation régulière des

pouvoirs du Parlement européen (p. 311), il s'appuie sur l'idéologie fédéraliste ou souverainiste des dirigeants. D'où l'ambiguïté du concept de « préférence » qui agrège en fait idées des dirigeants politiques et intérêts économiques de la société civile. Dans son étude sur l'évolution des pouvoirs du Parlement européen, Rittberger (2005) reprend exactement la même logique. Pour lui, ce sont les croyances des dirigeants européens en matière de légitimité démocratique qui ont été déterminantes dans la croissance du parlement européen. En somme, les études européennes sont, au-delà des conflits théoriques apparents, dominées par un consensus économico-idéaliste : la coopération est entretenue par la convergence des intérêts économiques, mais les croyances dominantes expliquent le choix initial de construire une Europe unie plutôt que de s'arc-bouter sur ses intérêts propres, ainsi que l'évolution du schéma institutionnel vers plus de démocratie. Ce que les intérêts économiques ne parviennent pas à expliquer, la notion ambiguë de « préférence » permet de l'expliquer par les idées. Ce choix n'est pas satisfaisant, parce que dans la pratique, le recours aux idées apparaît comme un pis-aller, une explication par défaut. Là où les auteurs ne parviennent pas à identifier les intérêts qui sont en jeu, ils renvoient aux croyances des acteurs, sans que l'origine, la raison et la stabilité de ces croyances soient vraiment expliquées. Ainsi pourquoi les dirigeants européens auraient-ils subitement perçu leurs intérêts de façon différente ? Pourquoi leurs « idées géopolitiques » qui quelques années auparavant avaient débouchées sur la guerre se sont-elles réorientées dans le sens du soutien à l'intégration ? Pourquoi des générations de dirigeants européens sont-elles devenues « fédéralistes » ? La référence un peu rapide aux idées semble donc n'être faite que pour colmater les brèches de théories économisantes, incapables de résoudre le problème de l'intégration dans toute son ampleur.

Un livre récent (Van Middelaar, 2012) s'est explicitement donné pour tâche de dépasser la querelle entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes (p. 66), tout en posant le problème en des termes intéressants. L'idée centrale est la distinction de trois *sphères* en Europe (p. 38-39). La première est la sphère *externe*, c'est-à-dire des relations internationales entre Etats souverains, des équilibres entre puissances, des guerres, des délimitations de frontières, des traités de paix, bref du « concert européen » incarné par Richelieu ou Bismarck. La deuxième est la sphère *interne* et découle des traités qui ont jalonné depuis 1950 l'histoire de l'intégration européenne. C'est celle des institutions et du droit de la Communauté puis de l'Union européenne, celle du « projet européen ». Un tel point de départ pourrait laisser penser que Van Middelaar entend bel et bien poser de front la question de

l'intégration, ou du « passage », pour employer le terme qu'il préfère à celui d'intégration (p. 27). La question pourrait être : comment s'opère le passage de la sphère externe à la sphère interne ? Mais l'auteur expédie rapidement ce problème (p. 55-57) pour prendre une autre direction. Rejetant l'analyse des deux premières sphères, il concentre son étude sur une troisième, dont il estime qu'elle était jusqu'à présent passée inaperçue (p. 67) : la sphère *intermédiaire*, celle des Etats membres réunis à la même table. Les gouvernements assemblés en tant que membres d'une même communauté, notamment au moment du « compromis » de Luxembourg de 1966 ou plus tard dans le cadre du Conseil européen, ne sont en effet plus vraiment dans la sphère externe des relations internationales classiques, ni tout à fait dans la sphère interne du jeu institutionnel découlant des traités. Cependant, étudier l'intégration européenne sous l'angle des relations entre les gouvernements des Etats membres, défendant leurs intérêts respectifs mais ensemble (p. 50-51), réunis au Conseil européen (p. 64), au Conseil des ministres (p. 63), au Coreper (p. 89) ou même de façon informelle, n'a rien de nouveau et constitue en fait le point de départ des intergouvernementalistes. La focalisation sur le Conseil européen en particulier nous ramène typiquement au récit intergouvernementaliste classique, centré sur le rôle personnel des chefs d'Etats (Hoffmann, 1989). Van Middelaar s'en défend et affirme que « l'intergouvernementalisme préfère se contenter d'une ironie suffisante, d'une nonchalance feinte – “depuis Bismarck, rien de nouveau en Europe” » (p. 66). Résumer ainsi les travaux de Garrett (1992) ou de Moravcsik (1998), qui ont théorisé la façon dont les marchandages entre gouvernements ont structuré les institutions européennes, notamment les transferts de compétences à la Commission et les prises de décisions à la majorité, est pour le moins rapide. Le fait que des gouvernements cherchent ainsi à « sécuriser » des engagements pris en commun relève pourtant totalement de ce que Van Middelaar appelle la sphère intermédiaire. Quant au néofonctionnalisme, Van Middelaar le rejette aussi comme une théorie du déclin du rôle des politiques (p. 30) voire comme une simple exégèse du droit communautaire (p. 66). Pourtant, lui-même reproduit également des raisonnements typiques du néofonctionnalisme lorsqu'il présente les initiatives venues des institutions supranationales comme des sauts accomplis *ex nihilo* : ainsi, le « putsch » de l'arrêt *Van Gend & Loos* de la Cour de Justice de Luxembourg (p. 95) ou le « putsch symbolique » de l'Assemblée de Strasbourg décidant de s'auto-désigner « Parlement européen » (p. 426). Dans ces épisodes, quel rôle joue la sphère intermédiaire ? Ainsi, à défaut de dépasser le clivage entre intergouvernementalisme et néofonctionnalisme, Van Middelaar tend à le reproduire au sein même de son étude.

Reprenons. Le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme ont deux points communs : leur filiation libérale d'une part, leur focalisation sur les acteurs censés piloter le processus d'autre part. La thèse présentée ici entend proposer une alternative sur ces deux plans.

A l'encontre d'un paradigme libéral qui présuppose largement une société pacifiée et coopérative et donc occulte une grande partie de la question de l'intégration, nous proposons ici une théorie réaliste de l'intégration. Il s'agit de préciser les facteurs en termes de violence et de rapports de force qui sont susceptibles de transformer un système international fondé sur la conflictualité et l'indépendance des Etats en un système pacifié et dans lequel l'intégration est considérée comme une solution viable. Le modèle proposé est assez simple et repose sur deux variables. La première variable est l'interdépendance, entendue comme la vulnérabilité que subissent des acteurs, l'un à l'égard du pouvoir de l'autre (Waltz, 1979, p. 143). Dans une perspective proche de celle suivie par Elias (1975) deux configurations peuvent être distinguées. Lorsque l'interdépendance entre acteurs est relativement limitée, ces derniers peuvent être tentés de préserver leur indépendance. En revanche, lorsque l'interdépendance est trop forte, la question de la coordination entre acteurs devient cruciale. La deuxième variable à prendre en compte est la balance entre offensive et défensive (Jervis, 1978). Ce concept distingue des contextes dans lesquels, pour des raisons principalement technologiques et géographiques, la violence est plus efficace que dans d'autres. Il ne s'agit absolument pas d'affirmer que le défenseur ou l'attaquant l'emportent systématiquement suivant la configuration, mais de prendre en compte le fait que la violence n'a pas toujours la même fluidité. Les guerres peuvent être telles que, pour des raisons structurelles, des conquêtes importantes sont susceptibles d'être obtenues en peu de temps sans nécessiter une grande supériorité matérielle (par exemple la *Blitzkrieg* de 1940), mais elles peuvent aussi s'avérer longues et sans résultat décisif, malgré parfois la grande supériorité matérielle d'un camp sur l'autre (par exemple la guerre du Viet-Nam). Le point décisif est le croisement des deux variables. Lorsque l'avantage est à l'offensive, les acteurs sont incités à régler les problèmes d'interdépendance par la violence, qui s'avère un moyen efficace. En revanche, lorsque l'avantage est à la défensive, les guerres ne sont pas exclues mais elles s'avèrent beaucoup moins susceptibles de régler les problèmes d'interdépendance de façon décisive. Les acteurs confrontés à des problèmes d'interdépendance aigus sont alors incités, faute de pouvoir préserver leur indépendance, à mettre en place des institutions communes, chargés d'encadrer

et de réguler les espaces d'interdépendance. Autrement dit, à s'engager dans un processus d'intégration. Le modèle présenté ici rapidement a une portée plus générale que le modèle libéral à un double titre : d'une part il prend en considération la question de la violence, ce que ne font ni les néofonctionnalistes, ni les intergouvernementalistes. D'autre part, il analyse la question de la dépendance en termes de rapport de forces et de relation de pouvoir, c'est-à-dire de façon beaucoup plus large qu'une approche strictement économique. Cette approche n'est pas contradictoire avec celle des libéraux, néofonctionnalistes ou intergouvernementalistes, mais elle se situe en amont de leur réflexion, afin de penser les conditions de possibilité des processus qu'ils décrivent.

Le deuxième point commun des néofonctionnalistes et des intergouvernementalistes est leur focalisation sur une catégorie d'acteurs censés avoir un rôle moteur privilégié dans le processus d'intégration. Pour les néofonctionnalistes, ce sont principalement les membres des institutions supranationales, pour les intergouvernementalistes ce sont principalement les représentants des gouvernements nationaux. En revanche, le modèle décrit plus haut ne met pas tant l'accent sur les acteurs supposés dominer le processus que sur les contraintes qu'ils subissent et les poussent à opérer des transactions (avantage défensif, interdépendance). En d'autres termes, il ne s'agit pas d'attribuer la paternité de l'intégration ou le rôle de pilote à telle ou telle catégorie d'acteur. Cependant, pour les besoins de l'étude empirique, il s'agira d'identifier des « acteurs témoins », c'est-à-dire des acteurs dont la position constitue un bon poste d'observation des contraintes à l'œuvre. Mais, le point essentiel est que, contrairement au néofonctionnalisme et à l'intergouvernementalisme qui privilégient chacun une catégorie d'acteurs, nous chercherons à montrer que les acteurs témoins les plus pertinents à étudier *varient selon les cas*. Puisque l'intégration n'est pas tant un projet qu'un processus d'ajustement à des contraintes, il faut en effet en conclure que des acteurs différents ont connu, chacun à leur niveau, *leur propre processus d'intégration*.

De ce point de vue, les acteurs supranationaux ne sont *a priori* pas les meilleurs acteurs témoins pour étudier le processus d'intégration. Non qu'ils ne jouent pas un rôle important : nous verrons ainsi que lorsque les commissaires, les parlementaires ou les juges européens voient une opportunité de conquérir de nouveaux pouvoirs, ils se mobilisent souvent pour s'en emparer et en tirer le maximum d'influence (Pierson, 1998, p. 35). Cela ne sous-entend pas non plus que les acteurs supranationaux sont tous *a priori* totalement dévoués à la cause

européenne : même au sein du personnel de la Commission, le degré d'investissement dans l'Europe est assez inégal (Georgakakis, 2012b). Mais les acteurs supranationaux sont largement les produits voire les bénéficiaires du processus d'intégration et des institutions qui en sont nées. Se focaliser sur eux reviendrait à n'apprécier la question de l'intégration qu'en « bout de chaîne », c'est-à-dire de façon tronquée. Cela comporterait surtout le risque de favoriser la vision mystifiante d'une Europe née *ex nihilo* du « putsch » ou du « coup de force » d'une petite élite intéressée à sa réalisation pour des raisons professionnelles. En cohérence avec notre problématique de départ, l'approche inverse s'avère plus pertinente : commencer par le début de la chaîne. Il conviendra ainsi de se focaliser sur les acteurs qui *a priori* sont *les moins intéressés* au processus d'intégration parce qu'il semble les déposséder, c'est-à-dire aux acteurs nationaux qui consentent à abandonner une partie de leurs pouvoirs au profit d'instances supranationales. Cette approche n'est d'ailleurs pas seulement pertinente pour l'intégration européenne. Bourdieu (2012, p. 119) décrit ainsi le problème fondamental d'une « histoire structurale de la genèse de l'Etat » : « un certain nombre d'hommes abandonnent le pouvoir de juger en dernière instance, reçoivent d'autres hommes l'abdication à propos de choses très importantes ». C'est sur cette supposée « abdication » que doit se concentrer l'approche empirique.

Si parmi les acteurs nationaux, les gouvernements constituent parfois de bons acteurs témoins, il s'agira de montrer qu'ils sont loin d'être les seuls. En effet, la focalisation sur les gouvernements peut sembler une approche pertinente lorsqu'il s'agit de comprendre pourquoi ces derniers ont consenti à transférer une partie de leurs pouvoirs à des instances supranationales, mais cette approche ne saisira en réalité qu'une partie du processus d'intégration. D'un point de vue idéal-typique, la transformation d'un système international en système interne est un phénomène qui va bien au-delà d'un simple processus de centralisation de certaines compétences. Pour ce qui est de l'intégration européenne, le développement d'un parlementarisme européen, ou encore celui d'un droit de l'Union européenne interprété par une Cour de Justice supranationale sont aussi des aspects essentiels. Or, une approche étroitement gouvernementale peine à expliquer ces processus. Ainsi, pour Moravcsik (1998, p. 311), le développement du Parlement européen constitue une exception à sa théorie selon laquelle les intérêts économiques des gouvernements sont à l'origine des décisions européennes et il renvoie ce problème à des causes idéologiques. De même, les critiques de Moravcsik ont souligné que l'intégration juridique qui s'est développée dans le

sillage des arrêts de la Cour de Justice de Luxembourg constituait un des principaux points faibles empiriques de l'intergouvernementalisme, voire, là encore, une exception à la règle (Schimmelfennig, 2004, p. 82).

La transformation du système européen et les institutions qui en ont résulté ont été le produit non pas d'un processus d'intégration mais d'une *pluralité* de processus d'intégration, concernant des acteurs différents. Si les gouvernements ont été affectés, il en est de même pour les parlementaires nationaux et pour les juges nationaux. Mais il ne s'agira pas pour autant de proposer une juxtaposition d'études de cas indépendants. Bien au contraire, nous tenterons de montrer que la modélisation proposée plus haut peut largement rendre compte des processus d'intégration suivis par ces trois catégories d'acteurs et que ces processus sont étroitement liés entre eux. Cette démarche rompt profondément avec la logique de la focalisation exclusive qui réside au fondement de la querelle entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes.

En matière d'intégration gouvernementale, les facteurs décisifs sont l'avantage défensif et l'interdépendance horizontale entre gouvernements. Lorsque la dépendance mutuelle des gouvernements est relativement limitée, ceux-ci peuvent se permettre de suivre des stratégies visant à préserver leur indépendance et à limiter et endiguer la dépendance extérieure. Lorsque l'interdépendance dans un domaine devient trop forte et incontournable et que l'avantage est à la défensive, alors les gouvernements sont incités à transférer les compétences concernées à un organisme commun voire supranational, comme la Haute Autorité du Charbon et de l'acier ou la Commission européenne. L'intégration gouvernementale n'est donc que l'institutionnalisation d'une dépendance de fait.

Pour les parlementaires, le mécanisme est à peu près le même, sauf que l'interdépendance concernée n'est plus seulement horizontale mais aussi verticale, c'est-à-dire entre gouvernements et parlements. Tant que le processus d'intégration engagé par les gouvernements n'affecte pas profondément les compétences des parlements nationaux, ceux-ci peuvent préserver leur influence via le contrôle classique de l'activité des gouvernements au niveau national. En revanche, lorsque les gouvernements décident de transférer au niveau européen des compétences proprement parlementaires, c'est-à-dire budgétaires et législatives, l'interdépendance entre les gouvernements et leurs parlementaires est décisive car ces

transferts dépossèdent les parlements d'une partie de leurs pouvoirs, mais en même temps doivent faire l'objet de leur approbation. Ici aussi, cette interdépendance finit par être institutionnalisée à travers le renforcement des pouvoirs budgétaires et législatifs du Parlement européen. Pour les partis parlementaires, le Parlement européen permet ainsi de redéployer au niveau européen leurs pouvoirs perdus au niveau national. *In fine*, le renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen est donc le résultat d'un processus non pas tant intergouvernemental qu'*interparlementaire*.

Quant aux juges nationaux, leur intégration suit une logique est assez comparable à celle des parlementaires. Ici, l'interdépendance essentielle est celle qui relie les cours nationales au droit communautaire et à la Cour de Justice de Luxembourg. En particulier, tant que le droit national n'est que peu affecté par le droit communautaire, les juges des cours supérieures nationales peuvent faire primer la loi nationale sur le droit communautaire et préserver ainsi leur indépendance à l'égard de la Cour européenne. En revanche, à partir du moment où le droit national qu'elles interprètent est largement d'origine européenne, alors les cours supérieures risquent de perdre de leur autorité en continuant à faire prévaloir, en cas de conflit, un droit voué de toute façon à la mise en conformité. Confrontées à cette dépendance de fait, elles choisissent alors l'intégration, c'est-à-dire l'institutionnalisation de cette dépendance, par la mise en œuvre de la primauté du droit communautaire puis de l'Union européenne, en association avec la Cour de Justice de Luxembourg. Autant l'intégration parlementaire est un redéploiement au niveau européen de pouvoirs perdus au niveau national, autant l'intégration juridique est un redéploiement au niveau du droit de l'Union européenne d'une autorité perdue au niveau de l'application du droit strictement national. Et si le renforcement du Parlement européen est fondamentalement d'origine interparlementaire, le renforcement de la Cour de Justice via la mise en œuvre de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire est fondamentalement d'origine *interjuridictionnel*.

Nous le voyons, ces trois mécanismes sont reliés par une profonde unité. D'une part, ces trois catégories d'acteurs agissent suivant des logiques comparables : ils défendent leur indépendance tant que cela est possible et n'acceptent de redéployer au niveau européen que des pouvoirs qu'ils ne sont de toute façon plus en mesure d'exercer de façon autonome. De plus, ces trois mécanismes sont connectés entre eux par un effet en cascade : ce sont les conséquences de l'intégration des gouvernements qui ont poussé les parlementaires à

européaniser leur influence afin de ne pas être marginalisés par un processus de décision de plus en plus hors de leur portée ; et c'est l'intégration politique qui a poussé les juges à se muer en juges du droit de l'Union européenne, afin de ne pas voir leur autorité décliner avec celle du droit national. Ainsi, les rapports de force entre les trois pouvoirs des régimes nationaux (gouvernemental, parlementaire, juridictionnel) se sont progressivement transposés au niveau européen. Vu sous cet angle, le régime politique de l'Union européenne n'apparaît pas comme un projet volontaire, fixé à partir d'un plan d'ensemble *a priori*, mais comme le résultat d'un processus incrémental, l'ajustement successif d'acteurs cherchant à préserver leur pouvoir face à des contraintes nouvelles. En cela, cette approche rejoint la thèse des « conséquences non anticipées » de l'intégration (Pierson, 1998). Surtout, ce schéma d'ensemble permet de répondre à notre problème de départ, à savoir la transformation d'un système international en système interne. Suivant ce modèle, il n'y a pas de rupture entre des phénomènes propres à la politique internationale d'une part et à la politique interne d'autre part. La même grille d'analyse et les mêmes concepts explicatifs peuvent être utilisés pour rendre compte de la dynamique des relations entre puissances sur la scène internationale ou de la dynamique entre institutions dans un régime politique interne. D'un point de vue empirique, il s'agira de se concentrer sur ces acteurs témoins privilégiés que sont les administrations gouvernementales, les parlementaires nationaux et les juridictions nationales.

Si certains acteurs sont des témoins privilégiés du processus d'intégration, il en est de même de certains moments historiques. Là encore, les moments privilégiés seront les moments placés « en début de chaîne », les moments de transition, de conversion, de passage, autrement dit, de « genèse ». Pour Bourdieu (2012, p. 146-147), l'intérêt des moments de genèse est d'abord leur richesse empirique : « Pour moi, l'originaire, c'est le lieu où se constitue un certain nombre de choses qui, une fois constituées, passent inaperçues. L'originaire, c'est le lieu de l'essentiel, le lieu où se voient les luttes, car les résistances à la construction de l'Etat sont très importantes. » Or, ce que Bourdieu souligne à propos de l'histoire de l'Etat l'est aussi de celle de l'intégration européenne. Il ne s'agira pas cependant de privilégier les moments de genèse au nom du fait que les circonstances premières auraient plus d'importance que les circonstances ultérieures et expliqueraient par elles-mêmes la suite des événements (Dobry, 2009, p. XXXII-XXXV). Ce serait suivre une théorie historiciste radicalement différente de celle que nous proposons. Il s'agira en revanche de privilégier les moments où les « luttes » et les « résistances » sont les plus apparentes et où l'intégration n'a

encore rien d'évident. Autrement dit, si l'étude de la genèse de la Communauté européenne du charbon et de l'acier sera privilégiée, ce n'est pas parce que l'intégration européenne d'aujourd'hui repose encore sur ces mêmes enjeux : ils sont en fait largement dépassés. En revanche, cette première expérience a l'avantage de faire apparaître particulièrement clairement des logiques qui, parce que les acteurs les suivent pour la première fois, ne sont pas encore exprimées sur le mode du « cela va de soi ».

Ainsi, nous avons souligné plus haut que les théories libérales de l'intégration se condamnaient à n'être que d'une portée limitée parce qu'elles postulaient ou « naturalisaient » largement le caractère pacifique et coopératif du système européen au lieu de l'expliquer. Et nous avons vu que cette limite venait souvent d'une périodisation ne remontant qu'aux années 1950. C'est pourquoi il sera important de montrer à l'égard de l'intégration gouvernementale que le contexte international et stratégique de 1950 n'avait rien de naturel ou d'évident et qu'il était déjà le produit d'une transformation radicale des contraintes et des incitations qui avaient structuré le système européen quelques années auparavant. Alors qu'à la fin des années 1930, le système européen était marqué par un avantage offensif qui incitait à régler les problèmes d'interdépendance par la violence ou la menace et permettait de faire rapidement bouger les lignes, le même système européen était à la fin des années 1940 marqué par un avantage défensif qui rendait les problèmes d'interdépendance beaucoup plus stables et difficiles à éliminer. Autrement dit, le monde pacifié et coopératif que beaucoup de théoriciens libéraux prennent comme point de départ n'était qu'un cas particulier du réel. L'étude de la genèse de cette situation particulière permet d'en mettre en lumière les fondements, qui passent ensuite « inaperçus ». De même, du point de vue de l'interdépendance, l'étude des moments de genèse souligne que, même en période d'avantage défensif et en partant du principe que la violence n'est pas une solution disponible, la première réaction des acteurs est généralement de chercher à résister à la dépendance, à la limiter, à la contourner, bref à préserver leur indépendance. Et ce n'est que lorsque ces expédients ont échoué qu'ils se résignent à encadrer leur interdépendance, puisqu'ils ne peuvent s'en débarrasser. L'enjeu sera donc de saisir des moments où les acteurs passent pour la première fois d'une politique d'indépendance à une politique d'intégration, car c'est alors qu'ils expriment le plus ce qui est en jeu dans leur conversion qui n'a encore rien d'évidente. L'étude de l'évolution de la diplomatie française entre 1945 et 1950 constitue à cet égard un cas de genèse éclairant. En 1945, le gouvernement français et le Quai d'Orsay étaient encore

totalément investis dans une politique classique d'équilibre de la puissance suivant des références remontant au XVIIIème siècle et défendaient l'abaissement et le morcellement de la puissance allemande afin de mieux garantir l'indépendance française. C'est la montée de la dépendance de plus en plus nette de la politique de sécurité française à l'égard d'une Allemagne au relèvement de plus en plus inévitable qui modifia progressivement les représentations et les attitudes des ministres et des diplomates et donna naissance en 1950 à la première expérience d'intégration européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Au-delà de ce moment de genèse, le cas de l'échec de la Communauté européenne de défense offrira un contrepoint en montrant que l'affaiblissement de la dépendance militaire de la France à l'égard de l'Allemagne dans le cadre de la détente et surtout la montée parallèle et concurrente d'une dépendance extra-européenne dans le cadre des guerres coloniales favorisèrent à l'inverse, des représentations et des prises de positions hostiles à l'intégration, en premier lieu dans les milieux militaires. La focalisation sur la France se justifie ici par le fait que, dans les deux cas, l'initiative est venue du gouvernement français et surtout par le fait que l'exemple français permet à chaque fois une claire comparaison, typique des moments de genèse, entre des contextes où une politique de résistance et d'indépendance est défendue et des contextes où une politique d'association et d'intégration est privilégiée. Concernant l'intégration parlementaire, les moments de genèse correspondent aux premières compétences substantielles accordées aux parlementaires européens, en particulier les premiers pouvoirs budgétaires (1970) et les premiers pouvoirs législatifs (1986). La question des pouvoirs du Parlement européen mit en effet du temps à être posée. Elle ne s'imposa réellement qu'à partir du moment où les pouvoirs des parlementaires nationaux furent directement menacés et où ces derniers se mobilisèrent en menaçant de faire échouer des transferts de compétences, notamment le financement de la politique agricole commune par des ressources propres de la Communauté. Et elle donna lieu, à l'inverse, à une résistance acharnée de la part du gouvernement français, dont le point culminant fut la crise de la chaise vide de 1965. Ici encore, nous voyons que les transactions entre gouvernements et parlementaires qui furent par la suite traitées sur un mode plus routinier, firent clairement apparaître, lors des expériences premières, l'ensemble des conflits d'intérêts, des résistances et des rapports de force en jeu. L'étude des premiers pouvoirs législatifs reconnus au Parlement européen par l'Acte unique de 1986 permettra de confirmer et d'affiner l'analyse dans un contexte modifié par l'élection des députés européens au suffrage universel et surtout par l'entrée de nouveaux Etats membres et donc de nouveaux parlements nationaux. Enfin l'intérêt de la focalisation sur les

moments de genèse de l'intégration est encore plus évident en ce qui concerne les juges. En effet, ces derniers s'expriment essentiellement à travers des décisions de justice qui la plupart du temps ne font que reproduire des raisonnements tirés de cas précédents. Ce n'est qu'à l'occasion d'un revirement de jurisprudence que les arguments d'opportunité sont mis en avant et que les luttes et les intérêts apparaissent, avant d'être à nouveau voilés par un raisonnement juridique ne s'appuyant en apparence que sur « la logique de déduction et la cohérence systémique et temporelle » (Weiler, 1995, p. 127). C'est donc sur les décisions fondatrices, marquant aussi bien la résistance des cours supérieures nationales à l'intrusion du droit communautaire que leur reconnaissance de la primauté de ce même droit, qu'il conviendra de concentrer l'étude. Cela permettra en particulier de sortir de l'évidence légaliste rétrospective, parfois entretenue par les commentateurs d'arrêts, selon laquelle le juge n'aurait fait que suivre la logique pure du droit. Par ailleurs, la comparaison entre l'attitude des juges allemands et français permettra d'isoler ce qui, dans la chronologie du passage de la résistance à l'intégration juridique, tient plus particulièrement aux spécificités des ordres juridiques nationaux et aux pouvoirs relatifs des juridictions. De façon générale, la focalisation sur les origines de l'intégration ne signifie pas que les conflits et rapports de force n'existent que dans les moments de genèse ou que ces derniers seraient les seuls significatifs, mais seulement que ces conflits et ces rapports de force y sont plus facilement repérables d'un point de vue empirique.

D'un point de vue méthodologique, un bon moyen de saisir le lien entre l'évolution des acteurs témoins et l'évolution des contraintes qui pèsent sur eux est la comparaison diachronique. Idéalement, il s'agira ainsi de montrer que les mêmes acteurs, occupant les mêmes positions, sont conduits à réorienter leurs stratégies lorsqu'ils sont confrontés à une modification des contraintes qu'ils subissent, notamment en termes de dépendance. Par exemple, les mêmes diplomates du Quai d'Orsay ont souvent défendu une politique d'abaissement de l'Allemagne jusqu'en 1948 avant de privilégier par la suite une stratégie d'association. Ou les mêmes chefs militaires ont considérés que la CED était jouable jusqu'en 1952 avant de s'y montrer farouchement hostiles en 1954. Bien entendu, ces situations sont parfois difficiles à mettre en évidence, ne serait-ce que parce que dans certains cas, les acteurs commencent à prendre position sur un sujet à partir du moment où une contrainte nouvelle est apparue et il est très difficile d'affirmer ce qu'ils *auraient fait* au même moment, en l'absence de cette contrainte. Dans ces cas là, l'analyse synchronique s'avère également utile. Par

exemple, dans les années 1960, tous les gouvernements de la Communauté sont soumis à des motions votées par leurs parlements respectifs les appelant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen, sauf le gouvernement français dont les parlementaires n'ont pas le droit de voter de telles motions et n'ont qu'une influence relativement limitée sur sa politique européenne. Le fait que cinq gouvernements sur six soutiennent alors le Parlement européen et que le gouvernement français soit le seul à défendre farouchement l'intégrité des pouvoirs du Conseil peut, dans ces conditions, être raisonnablement expliqué par une différence en termes contrainte parlementaire. Cependant, il faut souligner que si les comparaisons diachroniques et synchroniques permettent d'illustrer le caractère *plausible* d'une théorie, elles ne constituent absolument pas des preuves et encore moins des vérifications de cette théorie. Il est en effet toujours possible d'affirmer que les évolutions observées sont dues, totalement ou en partie, à d'autres variables non prises en compte dans la comparaison. La valeur d'une théorie ne se mesure donc pas à sa capacité à donner sur chaque point la « vraie » explication (Waltz, 1979, p. 6), ce qui serait illusoire. Le plus souvent, plusieurs théories très différentes peuvent rendre compte de façon toute aussi plausible d'un même événement ou d'une même série d'événements.

In fine, la valeur d'une théorie ne peut donc se mesurer que de façon globale, c'est-à-dire au regard du rapport entre l'étendue de sa portée et sa simplicité. Plus une théorie est générale, plus elle est capable de rendre compte de comportements opposés, séparés dans le temps, dans l'espace, concernant des acteurs différents, plus elle a de chance de contrôler en même temps un grand nombre de variables et donc d'être heuristique. *A contrario*, une explication *ad hoc*, qui ne serait valable que pour un événement singulier n'aurait qu'une faible valeur heuristique puisque rien ne garantirait l'efficacité réelle du facteur mis en avant. Par exemple, l'explication selon laquelle le Conseil d'Etat français aurait changé de jurisprudence à l'égard du droit communautaire à la fin des années 1980 en partie du fait du militantisme d'un de ses membres qui, après avoir été juge à la Cour de Luxembourg, aurait réussi à convertir certains de ses collègues : cette explication peut sembler séduisante, même à titre partiel, mais elle perd beaucoup de son intérêt lorsque l'on sait que, dans les années 1960, des conseillers d'Etats revenant des institutions européennes avaient aussi tenté de convaincre leurs collègues des vertus de l'intégration juridique mais sans aucun succès cette fois. Il faut donc en conclure que les variables décisives se situent à un autre niveau. Certes, comme nous l'avons remarqué plus haut, il est impossible de contrôler toutes les variables qui ont pu déterminer les réactions

des conseillers d'Etat dans les années 1960 et 1980. Mais il n'en reste pas moins que plus une théorie sera générale, forgée pour rendre compte aussi bien de situations très différentes à des époques différentes, plus elle aura de chance de résister à ce type de falsification. Le deuxième élément à prendre en compte, quant à la valeur d'une théorie est sa simplicité. En effet à l'extrême, une théorie très complexe pourrait n'être constituée que d'une suite d'explications *ad hoc* applicables chacune à un cas singulier, ce qui n'aurait que peu d'intérêt. Sans aller jusque là, beaucoup de théories ont le défaut de changer d'explication en cours de route. Nous avons ainsi vu plus haut que les néofonctionnalistes et les intergouvernementalistes faisaient essentiellement reposer leur explication de l'intégration européenne sur des intérêts économiques, mais que lorsque cette explication était inopérante, ils basculaient opportunément vers des explications radicalement différentes, fondées sur les croyances et les idéologies des acteurs, phénomène que nous avons qualifié de « consensus économique-idéaliste ». Or, comme le souligne Bourdieu (2012, p. 137) : « Il vaut mieux construire un système de facteurs explicatifs restreints mais explicites que de changer de système explicatif d'une page à l'autre. » La valeur d'une théorie se mesure donc à sa capacité à rendre compte de cas très variés mais de façon parcimonieuse, c'est-à-dire en reposant sur un minimum de variables cohérentes entre elles. Il ne s'agira donc pas de démontrer dans chaque cas que la théorie proposée ici est vérifiée alors que les explications alternatives sont réfutées. Il s'agira d'illustrer sa capacité à rendre compte de stratégies aussi différentes que l'élimination de l'interdépendance par la violence, sa limitation par le jeu de l'équilibre et la préservation de l'indépendance et son encadrement par l'intégration institutionnelle, aussi bien du point de vue de gouvernements, de parlementaires et de juges. Autrement dit, il s'agira d'illustrer la fécondité de cette théorie par rapport à des théories d'une portée plus limitée ou plus complexes.

Pour illustrer et mettre en œuvre nos explications, nous nous sommes largement appuyés sur des sources primaires. Les archives françaises du ministère des Affaires étrangères (MAE) et du ministère de la Défense (MD) ont constitué les sources primaires principales quant à l'intégration gouvernementale et ont permis de suivre l'évolution des diplomates et des militaires français face à l'évolution des contraintes internationales et stratégiques. Pour l'intégration parlementaire, les archives historiques de l'Union européenne (AHUE) en particulier pour le Conseil et le Parlement européen, ont été étudiées en parallèle avec des archives parlementaires nationales. Quant à l'étude de l'intégration juridique, elle se fonde

essentiellement sur l'analyse des décisions de justice et, pour le cas des décisions françaises, des conclusions publiées par le procureur général, commissaire du gouvernement ou rapporteur public, ainsi que sur des publications officielles (rapports publics, études). Pour ce qui est de l'interprétation de ces sources, il ne s'agira bien entendu pas d'y chercher systématiquement l'imputation directe des facteurs explicatifs mis en avant par la théorie. Les imputations causales proposées par les acteurs s'apparentent en effet la plupart du temps à des discours de légitimation. Deux députés défendant des positions totalement opposées quant à l'opportunité de conférer des pouvoirs au Parlement européen ne manqueront pas, par exemple, d'invoquer l'un et l'autre les principes démocratiques. Et comme nous l'avons déjà noté plus haut, les décisions de justice tendent à voiler leur origine derrière l'évidence du syllogisme. Par ailleurs, de façon générale, les acteurs ne sont souvent pas conscients eux-mêmes des incitations et des contraintes qui orientent leurs comportements. Il s'agira en revanche de montrer que le modèle de l'intégration proposé dans cette thèse permet d'appliquer à ces sources une grille de lecture cohérente, capable de rendre compte des représentations et des prises de positions dont elles témoignent. Et il conviendra également de hiérarchiser les niveaux d'analyse en distinguant les contraintes systémiques qui pèsent sur la position d'un gouvernement d'un parlement ou d'une juridiction, des contraintes secondaires qui expliquent qu'à l'intérieur de ces institutions, les prises de positions aient pu être différenciées entre groupes ou entre individus. Il conviendra donc d'interpréter les sources à travers ces différents niveaux : par exemple, une note de la direction d'Europe du Quai d'Orsay sur la question allemande en 1948 reflète dans une certaine mesure des contraintes qui pèsent sur le gouvernement français et peut permettre de comprendre l'évolution de sa politique. Mais elle reflète également la position particulière de la direction d'Europe qui, au sein du Quai d'Orsay, est la première intéressée à plaider la cause de la coopération européenne. A un niveau encore inférieur, elle peut avoir été l'objet d'un jeu de distinction et de rivalités individuelles au sein d'un même bureau. La question de l'interprétation est encore plus délicate pour le cas des mémoires rédigées par les acteurs. Comme l'a souligné Cohen (2012, p. 19) à propos du cas exemplaire des *Mémoires* de Jean Monnet (1976, ces textes sont souvent des constructions rétrospectives, visant à donner une cohérence politique à une trajectoire. Bezias (2006, p. 139) souligne aussi combien les mémoires de Bidault (1965) plaident « pour la continuité de sa ligne de pensée » en relativisant ses revirements, notamment sur la question allemande. Ces textes doivent donc être utilisés avec prudence et dans la mesure du possible croisés avec d'autres sources. Néanmoins, ils permettent parfois

d'éclairer, en complément des archives administratives, les prises de positions individuelles des dirigeants politiques (Bidault, 1965 ; Schuman, 2000 ; Adenauer, 1965 ; Auriol, 2003), des diplomates (Dumaine, 1955 ; Chauvel, 1972 ; Seydoux, 1975 ; Alphand, 1977 ; Massigli, 1978) ou des militaires (Juin, 1960). Les mémoires d'Adenauer en particulier, sont, dans leur austérité, très utiles dans la mesure où elles rendent compte précisément d'un grand nombre de déclarations publiques et d'entretiens privés, reproduisant parfois les documents d'époque, pour une période où, l'Allemagne fédérale n'ayant pas encore le droit à un ministère des Affaires étrangères, sa diplomatie passait essentiellement par la voix de son Chancelier. Il en est de même des travaux d'acteurs institutionnels, comme ceux de Jean De Ruyt (1987), conseiller à la Représentation permanente de la Belgique pendant la négociation de l'Acte unique de 1986, de Richard Corbett (1998), parlementaire européen britannique de 1996 à 2009 ou de Sir Julian Priestley (2008) secrétaire général du Parlement européen de 1997 à 2007 : ces études sont précieuses dans la mesure où leurs auteurs ont eu accès à des informations difficilement accessibles pour des périodes où les archives sont encore largement fermées. Mais il convient de ne pas négliger leur nature de plaidoyers *pro domo*, les deux derniers cherchant notamment à mettre en valeur le rôle du Parlement européen. La même remarque peut être faite, par exemple, au sujet des études publiées par des membres du Conseil d'Etat ou des secrétaire-généraux du Conseil constitutionnel (Genevois, 1988 ; Schoettl, 1998a et 1998b ; Guillaume, 2008) : ces sources doivent être traitées en tant que témoignages d'acteurs engagés dans le phénomène décrit. Enfin, des sources secondaires seront également mobilisées, la plupart du temps des travaux d'historiens spécialisés sur la période concernée et de l'évolution des acteurs témoins privilégiés. Mais, dans la mesure du possible, il s'agira de ne pas tant s'appuyer sur des interprétations synthétiques que sur des éléments factuels ou des sources citées. Ces sources secondaires permettront d'offrir un panorama aussi large que possible du phénomène d'intégration et d'illustrer l'ampleur de la portée explicative de la théorie générale proposée ici.

I. Un paradigme à refonder : pour un réalisme élargi

Le but de cette thèse est de proposer une théorie de la dynamique institutionnelle de l'Europe depuis la seconde guerre mondiale jusqu'au traité de Lisbonne. Il s'agit essentiellement d'expliquer comment le continent européen a pu passer du stade de système international en proie à une guerre généralisée et totale à celui de système intégré au plan gouvernemental, parlementaire et juridictionnel.

Dans ce cadre, l'enjeu théorique central est bien entendu l'explication du changement, à travers la connexion de la théorie des relations internationales aux théories de l'intégration et des institutions européennes. En effet, la théorie des relations internationales a souvent butté sur la construction européenne, et les théories de l'intégration européenne ont souvent éludé la question du lien avec les relations internationales classiques en prenant la coopération entre Etats européens comme un postulat de départ. De cet évitement mutuel découle un certain dialogue de sourds entre paradigmes. Il s'agira donc ici de proposer un paradigme théorique capable aussi bien de rendre compte du fonctionnement d'un système international classique (relations entre Etats indépendants) que d'un système interne (relations entre institutions intégrées) ainsi que de toutes les transformations qui peuvent conduire de l'un à l'autre, c'est-à-dire du phénomène d'intégration.

Pour cela nous partirons des théories des relations internationales puisqu'elles représentent en quelque sorte le point de départ de notre questionnement. Partir des théories des institutions internes serait prendre le risque de postuler une grande partie du problème résolu au lieu de l'affronter. Nous chercherons à montrer que la théorie réaliste, qui a historiquement été échafaudée pour rendre compte des relations internationales dans ce qu'elles ont de plus conflictuel, de moins coopératif et donc de moins intégré, constitue un bon point de départ. Mais il s'agira de proposer une version élargie du réalisme, c'est-à-dire applicable au-delà de l'étroite sphère des relations interétatiques et des questions de sécurité à laquelle il est le plus souvent confiné.

1. Libéralisme, réalisme et constructivisme face aux transformations du système international

Le débat le plus ancien en théorie des relations internationales est celui qui oppose le libéralisme au réalisme. Ces deux écoles ont été rejointes plus récemment par le courant constructiviste, qui entretient néanmoins, nous le verrons, des liens de parentés importants avec la tradition libérale. Puisque la question qui nous intéresse est en définitive celle de l'intégration, il s'agira d'interroger ces différents courants non seulement au regard de leur explication des relations internationales mais surtout de leur façon d'appréhender les possibles transformations du système international.

Le libéralisme dont sont issues les théories intergouvernementalistes et néofonctionnalistes est d'abord une tradition économique dont les explications sont fondées sur l'idée que les individus cherchent essentiellement à maximiser leurs profits, ce qui les incite notamment à échanger. Ainsi, la coopération par la division du travail est le point de départ de la théorie libérale : « C'est ce que fait celui qui propose à un autre un marché quelconque ; le sens de sa proposition est ceci : *Donnez-moi ce dont j'ai besoin, et vous aurez de moi ce dont vous avez besoin vous-mêmes* ; et la plus grande partie de ces bons offices qui nous sont nécessaires s'obtiennent de cette façon. Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger, que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts » (Smith, 1991, t1, p. 82). Et plus « la faculté d'échanger », autrement dit plus le marché s'étend dans l'espace, plus l'intégration par la division du travail s'étend (p. 85). Notons que ce libéralisme économique est au départ très matérialiste : ce sont les intérêts matériels qui font l'échange, pas les bons sentiments. Ainsi, pour le paradigme libéral, l'intégration économique est simplement fonction de l'évolution des moyens de communication qui étendent le marché et les échanges. Montesquieu, libéral politique, expose un raisonnement similaire appliqué aux relations internationales : « L'effet naturel du commerce est de porter la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes : si l'une a intérêt à acheter, l'autre a intérêt à vendre ; et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels » (1995, p. 610). Ici, le lien est établi entre intégration économique et intégration politique au sens large. Et en affirmant que le développement des échanges transnationaux est à l'origine de l'intégration européenne, néofonctionnalistes et intergouvernementalistes ne font que prolonger cette thèse du « doux

commerce » de Montesquieu. Le libéralisme est en effet un paradigme qui tend à prédire le triomphe de la paix voire de l'union entre les Etats, tout simplement parce que la paix, l'échange et la division du travail sont profitables à l'économie. C'est la raison pour laquelle, l'école libérale a été, au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale, associée à un certain optimisme progressiste. Un exemple typique de ce libéralisme classique est ainsi *The Great Illusion* de Norman Angell (1911), fondé sur cette idée que la guerre entre Européens ne peut être une solution attractive puisqu'elle est économiquement désastreuse. Cette thèse valut d'ailleurs à Angell le prix Nobel de la paix en 1933. Le problème est que cette approche économiste des relations internationales s'est rapidement heurtée à la réalité de la persistance et même de l'intensification des guerres, illustrée au XXème siècle par les deux conflits mondiaux. Mais le libéralisme ne s'avoua pas vaincu et pour expliquer l'échec de ses prédictions pacifiques il mobilisa, à côté de l'explication par la recherche de l'intérêt matériel, une explication par les idées, formant ainsi le consensus economico-idéaliste dont nous avons identifié l'héritage chez Haas et Moravcsik. En somme, si les Etats continuaient à se faire la guerre, c'était parce qu'ils n'avaient pas encore « conscience » de leurs intérêts communs à échanger pacifiquement. L'idéalisme, issu lui aussi des Lumières, succédait ainsi à l'économisme classique. Le principe de base est que la diffusion des idées, de la culture a pour effet de créer de nouvelles normes sociales qui font avancer l'histoire. C'est la raison pour laquelle les pères idéologiques de la « construction européenne » sont largement associés au paradigme libéral à travers l'idée que l'apprentissage, l'héritage des philosophes, les contacts interculturels, sont susceptibles de faire émerger avec le temps, une prise de conscience nouvelle qu'il est préférable de s'unir que de se faire la guerre. Ainsi Bull (1977), principal représentant de l'école anglaise, décrit la société internationale comme un système dans lequel l'intensité des interactions fait progressivement émerger une culture partagée qui permet de fonder des institutions coopératives et d'établir des normes pour réguler la compétition. En se fondant sur une méthodologie plus empirique, le libéralisme sociologique de Deutsch (1988) peut être rapproché de l'école néofonctionnaliste dans la mesure où il fait découler l'intégration de l'intensification des flux de communication transnationaux, qui selon lui génèrent dans les populations un sentiment de communauté à un niveau international et des attentes qui excluent la guerre. Une autre variante du libéralisme insiste sur le rôle décisif des institutions. Pour Keohane (1984), les institutions économiques internationales ont initialement été mises en place grâce à l'hégémonie américaine, mais elles perdurent car elles ont créé un régime coopératif qui réduit l'incertitude et facilite les accords entre Etats. Enfin,

une dernière variante du libéralisme, issue directement du *Projet de paix perpétuelle* de Kant, est représentée par la théorie de la « paix démocratique », (Russett, 1994) qui prédit que la culture du compromis et du règlement pacifique des conflits qui caractérise les démocraties apaise les relations entre les Etats de régime démocratique et les détourne de la guerre. La diffusion de la démocratie doit donc pacifier les relations internationales. Dans le libéralisme, idées et intérêts sont ainsi utilisés comme deux facteurs autonomes et complémentaires. En particulier les idées se voient accorder le rôle central dans la dynamique de l'Histoire qui peut être définie comme une « prise de conscience » progressive des intérêts communs, que ce soit par la coopération, la communication, les institutions internationales ou la diffusion de la démocratie. Ce rapide panorama du paradigme libéral en relations internationales met en lumière sa difficulté à penser le changement en général et la question de l'intégration en particulier. En effet, du fait de son origine économique, le libéralisme n'est pas particulièrement bien placé pour expliquer la coopération : il la présuppose dans la mesure où il présuppose la division du travail et l'échange au sein d'un marché pacifié. D'autre part, en palliant les insuffisances de ses explications économiques par le recours aux explications idéalistes, il propose un modèle peu parcimonieux voire *ad hoc*. Enfin et surtout, la thèse libérale d'une évolution progressive des représentations due à la diffusion des échanges, des flux de communication ou des normes coopératives n'a que peu d'intérêt pour expliquer la transformation du système européen qui en cinq ans, de 1945 à 1950, passa de la guerre la plus meurtrière de son histoire à la première tentative d'intégration pacifique aboutie de son histoire. Cette évolution ne peut être lue simplement comme l'effet d'un progrès linéaire.

Le réalisme s'est justement affirmé en réaction à l'optimisme libéral, décrédibilisé par l'échec de la SDN et la seconde guerre mondiale. Par rapport à notre question de départ sur le passage de l'Europe de Munich à l'Europe de Lisbonne, le réalisme a l'avantage de prendre Munich au sérieux. Ainsi, le réalisme « classique » (Carr, 2001 ; Morgenthau, 1993 ; Aron, 1962) souligne essentiellement la tendance des Etats à rechercher leurs intérêts propres plutôt que l'intérêt commun des libéraux, et à viser la puissance, la domination et la gloire, plutôt que le simple profit économique (Aron, 1962, p. 83). Les premiers réalistes ne font ainsi que substituer à l'économisme optimiste des libéraux un naturalisme pessimiste. Ainsi, pour Morgenthau, le premier principe du réalisme est que les « lois » de la politique ont leur origine dans la « nature humaine » (1993, p. 4) ; et cette nature les pousse à rechercher la domination (p. 37). Ce constat s'inscrit dans la tradition de Thucydide (2000, V-105), qui fait

dire aux Athéniens que les hommes « obéissent nécessairement à une loi de nature qui les pousse à dominer les autres à chaque fois qu'ils sont les plus forts ». De même Machiavel écrit dans son *Discours sur la première décade de Tite-Live* : « Tous les écrivains qui se sont occupés de politique (et l'histoire est remplie d'exemples qui les appuient) s'accordent à dire que quiconque veut fonder un Etat et lui donner des lois doit supposer d'avance les hommes méchants, et toujours prêts à montrer leur méchanceté toutes les fois qu'ils en trouveront l'occasion » (1980, p. 161). C'est la nature humaine et son « *animus dominandi* » qui structurent les relations internationales. Plus intéressant est le néoréalisme de Waltz (2001, 1979) qui va vers une plus grande parcimonie. Pour Waltz, la culture, les idées ou même la nature humaine ne jouent qu'un rôle secondaire pour expliquer le comportement des Etats. Ce qui compte c'est la structure du système qui contraint l'action des Etats « qui cherchent à assurer leur survie » (1979, p. 91)¹. Cette structure est premièrement caractérisée par l'état d'anarchie du système international (1979, p. 89), c'est-à-dire l'absence de gouvernement mondial capable de faire appliquer des lois, qui interdit aux Etats de se faire pleinement confiance et les pousse à ne compter que sur eux-mêmes (*self help*) (1979, p. 105) et à préparer la guerre. Deuxièmement, l'anarchie est caractérisée par l'indifférenciation fonctionnelle des Etats qui, parce qu'ils cherchent à préserver leur indépendance, évitent de dépendre les uns des autres par la division du travail, contrairement à ce qu'affirme la thèse centrale des libéraux (1979, p. 93). Troisièmement, la structure du système international est caractérisée par la répartition des capacités matérielles entre Etats et le nombre de grandes puissances (1979, p. 97). Waltz est donc structuraliste contre les réductionnistes qui partent des caractéristiques particulières des Etats ou des individus ; et il est matérialiste contre les idéalistes qui accordent le premier rôle aux intentions ou aux représentations. Le néoréalisme produit ainsi une sorte de révolution copernicienne par rapport aux écoles précédentes. Dans la lignée du Durkheim (1988, p. 194) et de son refus du psychologisme, Waltz (2001, p. 28) place le moteur de l'histoire non pas dans la nature ou la conscience de l'homme, dans ses idées, ses croyances, sa volonté ou le fonctionnement de son cerveau, bref son intériorité, mais bien dans des contraintes structurelles et matérielles qui existent en dehors de la conscience des individus et qui dessinent des intérêts objectifs auxquels les acteurs se plient par une sorte de socialisation stratégique au système (1979, p. 127-128). Les intérêts ainsi

¹ La rupture de Waltz avec les explications fondées sur la « nature humaine » des réalistes classiques peut être rapprochée de la critique adressée par Marx (1982, p. 52) à Feuerbach dans sa sixième thèse : « L'essence humaine n'est pas une abstraction inhérente à l'individu singulier. Dans sa réalité, c'est l'ensemble des rapports sociaux. » Pour Waltz (2001), ce n'est pas l'agressivité inhérente à l'homme qui explique la guerre, mais la structure du système international.

définis acquièrent une nette prééminence théorique. Contrairement aux libéraux qui s'appuient d'une part sur les intérêts économiques et d'autre part sur le progrès des idées, le néoréalisme ne s'attache qu'à une seule source fondamentale d'explication, les contraintes structurelles, qui déterminent les intérêts et les idées. Les idées ne sont donc plus des facteurs autonomes mais secondaires. Mais c'est aussi pour cette raison que le néoréalisme est souvent considéré comme statique et incapable de penser le changement. En effet, alors que les libéraux pensent que le changement vient notamment de l'évolution des idées, qui permettent de passer de la confrontation d'intérêts égoïstes à la coopération, les néoréalistes pensent que les idées ne changent rien à l'affaire et que les Etats instrumentalisent les idéologies au service de leurs intérêts propres et immuables (Waltz, 1979, p. 173). L'intégration, largement postulée par les libéraux, est ainsi à l'inverse difficile à penser dans le cadre du modèle néoréaliste puisqu'il part du principe que les Etats cherchent essentiellement à préserver leur indépendance et leur indifférenciation fonctionnelle. Plus généralement, ce n'est pas tant le changement qui intéresse les néoréalistes que « l'uniformité saisissante dans la nature de la vie internationale à travers les millénaires » (1979, p. 66).

L'originalité de l'école constructiviste en relations internationales, qui s'est notamment affirmée à travers les travaux de Wendt (1992 ; 1999), est d'avoir justement tenté d'affronter directement le problème du changement. Wendt remet ainsi en question l'objectivité des effets de l'anarchie imputés par Waltz (1999, p. 105). Pour lui les caractéristiques de l'anarchie sont avant tout déterminées par la culture dominante des acteurs et il en distingue trois types : l'anarchie hobbesienne où les Etats ne se font pas confiance et se voient comme des ennemis (p. 260) ; l'anarchie lockéenne, où les Etats se reconnaissent mutuellement comme souverains mais aussi rivaux (p. 279) ; et enfin l'anarchie kantienne où les Etats forment une communauté d'amis (p. 298)¹. De façon générale, le constructivisme opère un renversement de perspective par rapport au néoréalisme. Les intérêts ne sont pas le moteur de

¹ Face au structuralisme matérialiste de Waltz, se dessine donc un structuralisme culturaliste, variante du structuralisme linguistique importé dans les sciences sociales par Claude Lévi-Strauss (Dosse, 1992). On peut ainsi comparer la « culture » de Wendt à « l'épistémè » de Foucault (1966), les deux désignant des paradigmes variables d'une époque à l'autre et définissant l'univers du pensable à un moment donné. Ce structuralisme culturel replace les faits sociaux dans le système de représentations symboliques auquel ils participent, comme des signes s'interprètent par rapport à la structure d'une langue ; il renvoie à une idéologie structurante et inconsciente qui donne son sens aux faits particuliers. En revanche, le structuralisme réaliste explique les faits sociaux par le système de contraintes matérielles qui les détermine, indépendamment des représentations conscientes ou inconscientes des individus et qui serait davantage assimilable à un environnement extérieur qu'à un langage. Autant le structuralisme culturaliste s'appuie sur la théorie linguistique, autant le structuralisme réaliste s'appuie sur la théorie biologique de la sélection naturelle (Waltz, 1979, p. 76-77).

l'histoire puisque leur perception et leur définition par les acteurs varient en fonction du paradigme culturel dominant. En revanche, les idées sont prééminentes car elles déterminent la culture à partir de laquelle sont définis les identités, les intérêts, les normes, les comportements et finalement les relations sociales. Contrairement aux libéraux qui considèrent idées et intérêts comme des facteurs autonomes, le constructivisme de Wendt postule que même les intérêts et la force, généralement considérés comme des facteurs matériels, sont des construits culturels (1999, p. 94). Les intérêts sont des idées (p. 114). L'explication des phénomènes sociaux renvoie donc *in fine* à la diffusion des idées qui déterminent les cultures structurantes. Et ces idées sont le résultat d'un processus d'apprentissage mutuel, les acteurs construisant des définitions partagées au cours de leurs interactions (p. 331). En traitant l'autre de façon égoïste, je le pousse à se comporter en ennemi ; en le traitant de façon bienveillante, je le pousse à se comporter en ami (p. 341). Or, Wendt admet lui-même le caractère « circulaire » de ce type d'explication, les pratiques des acteurs sociaux étant déterminées par leur culture et leur culture étant le produit de leurs pratiques (p. 342). Pour expliquer le changement de culture (par exemple le passage d'une culture égoïste et conflictuelle à une culture coopérative), Wendt (p. 343) en revient finalement à des variables largement matérielles, typiques des théories libérales, comme l'interdépendance, le destin commun ou l'homogénéité. Mais il admet également que le fait de dépendre de l'autre (p. 348), de partager son destin (p. 352) ou de lui ressembler (p. 356) ne débouche pas nécessairement sur la coopération et peut tout aussi bien être source de conflits. Le facteur clef qui complète les trois premiers est finalement pour lui l'auto-contrainte (*self-restraint*) qui, dans un processus d'apprentissage mutuel, permet de fonder l'identification et la confiance entre acteurs (p. 359-360). Le changement est donc le résultat d'un mélange d'incitations et d'apprentissage, qui ressemble assez au mécanisme de prise de conscience des intérêts communs, classiquement mobilisé par les libéraux. Comme pour les libéraux, c'est en fin de compte l'alliance entre des facteurs matériels et objectifs d'une part (comme l'interdépendance) et des facteurs subjectifs et idéels d'autre part (comme l'identification), qui constitue le moteur du changement social. Le constructivisme général et holiste de Wendt (1999) ne semble donc pas être une solution plus satisfaisante que le libéralisme car expliquer l'intégration européenne en disant que les Européens sont passés d'une culture hobbesienne violente à une culture kantienne pacifique relèverait de la pure tautologie. Wendt invoque bien un processus d'apprentissage social mais ce faisant, il caractérise plus qu'il n'explique le changement, puisque cet apprentissage peut s'appuyer sur

des incitations comme l'interdépendance, le destin commun ou l'homogénéité mais peut aussi ne pas se produire du tout si les acteurs ne se font pas confiance (1999, p. 357). Or, accorder le rôle décisif à la confiance et à l'auto-contrainte laisse en réalité le problème ouvert car rien ne permet de savoir pourquoi cette confiance et cette auto-contrainte s'établissent à un moment donné plutôt qu'à un autre. Wendt (p. 362) va même jusqu'à décrire l'engagement de l'Allemagne en faveur de l'unité européenne comme un « sacrifice », ce qui pourrait laisser penser que l'intégration s'appuie sur une action altruiste inexplicable. En définitive, le constructivisme de Wendt, s'il a l'avantage de poser clairement la question des transformations du système international, ne permet pas d'isoler un mécanisme explicatif ni encore moins de faire des prédictions, si ce n'est par le retour à une téléologie progressiste (Wendt, 2003).

Face au libéralisme qui met en lumière le fonctionnement de l'intégration mais ne peut en expliquer l'origine, face au réalisme classique et au néoréalisme qui, à l'inverse, met en lumière les facteurs qui s'opposent à l'intégration et rendent les relations internationales conflictuelles, et enfin face au constructivisme qui fait le constat que les relations internationales peuvent fonctionner suivant des logiques très différentes, sans parvenir à expliquer le changement, l'enjeu de cette thèse sera de proposer une théorie de l'intégration capable d'expliquer de façon simple et parcimonieuse la transformation du système européen de Munich à Lisbonne. Pour cela, nous nous appuyerons sur la seule tradition théorique en relations internationales à être largement absente dans le débat en politique européenne, la tradition réaliste. Ce choix peut sembler paradoxal mais il peut s'expliquer pour deux raisons. D'une part, précisément parce que la théorie réaliste n'a pas été forgée *a priori* pour rendre compte du phénomène d'intégration mais plutôt pour rendre compte de la permanence de la conflictualité en anarchie et de la difficulté de coopérer, elle est un bon point de départ pour qui veut attaquer de front le problème de l'intégration, sans l'é luder en postulant un monde déjà pacifié comme les libéraux. Autrement dit, s'il n'est pas difficile pour une théorie de bien rendre compte de l'Europe de Munich (comme le font les réalistes) ou de bien rendre compte de l'Europe de Lisbonne (comme le font les libéraux), il est difficile de tenir les deux bouts de la chaîne à la fois avec un seul et unique modèle. Ainsi, si une théorie réaliste parvient à rendre compte de l'intégration européenne, alors il sera raisonnable de penser que cette théorie est capable de rendre compte de la totalité du spectre des systèmes politiques possibles, du plus conflictuel au plus intégré (les trois anarchies de Wendt). La deuxième

raison est que le réalisme demeure à ce jour le paradigme le plus parcimonieux en relations internationales, se fondant uniquement sur les rapports de force matériels au lieu de passer opportunément de la primauté des intérêts économiques à la primauté des idées au gré des difficultés empiriques, comme les libéraux. Or, la fécondité d'une théorie, si elle se mesure à l'ampleur des réalités empiriques dont elle est capable de rendre compte, se mesure également à son économie de moyen. Chercher à réduire la dualité entre relations internationales et politique interne à l'aide d'une théorie unique n'aurait aucun intérêt si cette théorie ne faisait elle-même que reproduire en son sein une nouvelle dualité en mobilisant des explications différentes selon les cas. De façon générale nous chercherons donc à développer une théorie qui prenne au sérieux la question du changement en sciences sociales.

2. Principes fondamentaux du réalisme

Le qualificatif « réaliste » a été beaucoup galvaudé par des auteurs cherchant à greffer leur théorie au corpus néoréaliste. Moravcsik et Legro (1999) le font remarquer dans un article qui réserve le label réaliste à des théories s'appuyant sur des présupposés très précis : les Etats sont des acteurs unitaires et rationnels en anarchie ; leurs objectifs sont fixes et conflictuels ; la structure internationale dépend avant tout des capacités matérielles. Or, une théorie de l'intégration ne peut pas prendre le caractère unitaire de l'Etat comme donné dès le départ puisqu'il s'agit d'en expliquer l'origine. Une conception trop statique du réalisme a ainsi été la cause de son incapacité à expliquer le changement et tout particulièrement l'intégration européenne. Le symbole de cet échec a certainement été l'article de Mearsheimer (1990) prédisant, deux ans avant le traité de Maastricht, que la fin de la guerre froide entraînerait le retour des conflits militaires entre Etats européens. C'est cet échec empirique qui a conduit les réalistes à désertir le domaine de la politique européenne et à laisser le champ libre au consensus libéral. Grieco (1996) est un des seuls néoréalistes à avoir tenté d'affronter le problème de l'intégration européenne, et accessoirement de réparer l'échec de Mearsheimer. Mais son explication s'appuie en fait sur la théorie de Hirschman, *Exit, Voice, Loyalty* pour montrer qu'un Etat comme la France avait moins intérêt à rompre la coopération avec l'Allemagne qu'à militer pour une monnaie unique sur laquelle il avait plus de chance de peser que sur le *Deutschemark*. Comme le soulignent très justement Moravcsik et Legro, cette théorie privilégie *a priori* la coopération sur l'affrontement. Elle est donc finalement

beaucoup plus une théorie libérale que réaliste, car elle ne prend pas en compte la possibilité de régler le problème de l'interdépendance par la guerre.

Plus récemment, Rosato (2011) a proposé une approche réaliste de l'intégration européenne, mais celle-ci reste étroitement sécuritaire. Pour Rosato (2011, p. 28-31), de petites puissances confrontées à un adversaire largement supérieur sont incitées à former une coalition gouvernée par une autorité centrale afin de l'équilibrer efficacement. Si la coalition est dominée par une puissance, celle-ci l'unifie à son profit, tandis que si le rapport des forces au sein de la coalition est équilibré, la voie de l'intégration est privilégiée (p. 32). L'intégration européenne aurait donc été fondamentalement le résultat d'une stratégie d'équilibre menée à l'encontre de l'Union soviétique et structurée par l'équilibre interne France-Allemagne. Ce point de départ conduit Rosato, dans la lignée de Mearsheimer, à considérer que la chute de l'URSS a constitué le début de la fin de l'intégration européenne, condamnée depuis à un processus de dépérissement progressif (p. 244-255). Le problème de cette approche est qu'elle reste fondamentalement enfermée dans le paradigme des relations internationales classiques. Elle ne prend en compte que les rapports de force entre gouvernements en matière de sécurité et n'intègre absolument pas les autres acteurs qui ont participé au processus, comme les parlementaires ou les juges. De ce fait, si elle peut expliquer certains aspects de l'intégration, elle est incapable de fournir un modèle de la transformation d'un système international en système interne. Pour Rosato, l'Union européenne n'est qu'une coalition de plus, incapable de survivre au conflit qui l'a justifiée, autrement dit, un objet classique des relations internationales.

Or c'est là tout l'enjeu de cette thèse : proposer une théorie qui explique la transformation d'un système international en système interne. Nous proposons donc deux principes simples et parcimonieux, permettant d'asseoir une théorie réaliste cohérente mais en même temps capables d'être appliqués à tout type d'acteurs et pas uniquement aux gouvernements, à tout type d'enjeux et pas uniquement aux questions de sécurité et à tout type de relations, que ce soient des relations entre puissances indépendantes dans le cadre de relations internationales classiques ou des relations entre institutions intégrées, dans le cadre d'un régime interne.

P1 : Les individus cherchent à préserver leur pouvoir.

P2 : Les contraintes structurelles (les rapports de force et les conditions matérielles) qui s'imposent à la préservation du pouvoir des individus déterminent leurs actions mais aussi les idées (croyances, fins, doctrines, préférences, idéologies, cultures, normes, institutions etc.) à partir desquelles ils se représentent leurs actions.

a. Commentaire du premier principe

P1 : Les individus cherchent à préserver leur pouvoir.

Ce premier principe est une variante du principe réaliste classique selon lequel les individus cherchent à survivre. Pour Hobbes, « Le droit de nature que les écrivains politiques appellent communément *jus naturale*, est la liberté que chacun a d'user de sa propre puissance comme il le veut lui-même pour la préservation de sa propre nature, autrement dit de sa propre vie et, par conséquent, de faire, selon son jugement et sa raison propres, tout ce qu'il concevra être le meilleur moyen adapté à cette fin » (2000, p. 229). Parler de préservation du pouvoir plutôt que de survie permet simplement de donner au principe une portée plus générale, au-delà des cas particuliers où la mort est en jeu. Le terme de pouvoir est entendu ici au sens général de faculté d'agir, que cette faculté soit simplement de fait ou qu'elle soit reconnue comme un droit par une norme légale¹. Ce point de départ était déjà celui de Morgenthau (1993, p. 5) pour qui le réalisme consiste à définir l'intérêt des acteurs en termes de pouvoir, ce qui « impose une discipline intellectuelle à l'observateur [...] et rend ainsi la compréhension théorique de la politique possible. »

Cependant, l'idée que les individus cherchent à préserver leur pouvoir se distingue du principe fondamental du néoréaliste Waltz : « Je suppose que les Etats cherchent à assurer leur survie » (1979, p. 91). Waltz défend l'idée que le pouvoir n'est qu'un moyen, pas une fin : « En anarchie, la sécurité est la fin ultime. Ce n'est que si leur survie est assurée que les

¹ Aron (1962, p. 60-61) distingue d'une part le « *pouvoir* à l'intérieur de l'unité politique » qui s'appuie sur les institutions et la légitimité et d'autre part la « *puissance* de l'unité politique elle-même », qui s'appuie sur la force ; tout en reconnaissant (note 2, p. 60) que cette distinction n'est possible ni en anglais (*power*), ni en allemand (*Macht*). Comme nous le verrons, nos principes théoriques nous conduisent à remettre en question la distinction de nature entre politique interne et politique internationale et plus généralement tous les dualismes découlant du dualisme entre esprit et corps. Il s'agit de penser les institutions et la légitimité comme des produits des rapports de force. Nous ne reprenons donc pas à notre compte la distinction conceptuelle d'Aron et nous accordons une signification générale au terme de *pouvoir*.

Etats peuvent en toute sécurité rechercher d'autres buts comme la tranquillité, le profit et le pouvoir » (p. 126). Et il prend les exemples de la rupture d'une coalition victorieuse après la guerre ou de puissances qui refusent de rallier la coalition la plus forte, illustrant selon lui le fait que les forts ne cherchent pas à maximiser le pouvoir en s'associant mais à survivre en s'équilibrant les uns les autres. Pris au sens strict, cet argument semblerait étrange puisqu'il supposerait implicitement qu'il est possible de défendre son pouvoir tout en renonçant à sa survie. Or, il est évident que la survie est la condition de la préservation du pouvoir, tout comme inversement, le pouvoir est la condition de la survie. Chercher à survivre ne signifie rien d'autre que chercher à s'en donner le pouvoir. L'ambiguïté de Waltz tient d'abord au fait qu'il s'appuie sur une hiérarchisation entre les « fins » et les « moyens » qui n'a pas grand sens dans une perspective réaliste, où les acteurs sociaux ne sont pas tant orientés par des fins que par des contraintes matérielles. Elle vient également du fait qu'il rapporte le pouvoir et la survie à des objets différents. Lorsqu'il dit que les Etats ne cherchent pas à « maximiser le pouvoir » il ne parle pas du pouvoir de tel ou tel Etat mais du pouvoir comme entité abstraite. Il veut dire que les Etats ne cherchent pas à former en s'associant l'agrégation collective de pouvoir la plus importante possible. En revanche, lorsqu'il parle de survie, il parle alors de la survie *propre* de chaque Etat. Pour résoudre cette ambiguïté, il suffirait de dire que les Etats cherchent à préserver *leur* pouvoir propre, ce qui impliquerait non seulement qu'ils cherchent à survivre mais aussi qu'ils cherchent à préserver les moyens d'assurer leur survie. Cependant, cette formule n'est pas non plus satisfaisante.

En effet, faire de l'Etat le sujet d'un principe fondamental implique une forme d'essentialisme institutionnel. L'Etat est alors l'horizon de toute politique. C'est cette focalisation sur la survie de l'Etat qui a fait dire à certains réalistes que l'intégration européenne ne pouvait être conçue que comme un « suicide collectif ». Il semble au contraire qu'une authentique théorie réaliste se doive d'envisager toutes les institutions, et notamment l'institution étatique, comme des résultats et non comme des données de départ. Le pouvoir est fongible sous des formes institutionnelles diverses. Il peut être l'objet de conflits, de transactions et de redéploiements. Une grande partie des dynamiques politiques s'explique par des transactions institutionnelles entre un pouvoir amoindri ou menacé et un pouvoir émergent *de facto*. Un pouvoir peut être préservé en étant converti dans un nouveau contexte sous une autre forme. Des contraintes nouvelles peuvent être contrebalancées par des libertés nouvelles. En somme, les formes de la préservation du pouvoir sont multiples. Par exemple, un gouvernement peut préférer la

vassalisation plutôt que la ruine de son Etat : dans ce cas, la quête de la survie de l'Etat en tant que puissance souveraine est abandonnée, mais la recherche de la préservation du pouvoir de ses dirigeants continue, même si ce pouvoir est très amoindri ou change de forme. C'est d'ailleurs un tel choix que les Athéniens recommandent aux Méliens dans un des textes les plus fameux de la tradition réaliste (Thucydide, 2000, V-111). Réduire la préservation du pouvoir à la survie de l'Etat, c'est s'empêcher de penser le changement institutionnel. Certes, dans une perspective réaliste, les intérêts des acteurs politiques sont fondamentalement stables : préserver leur pouvoir. Mais cela ne signifie pas que le changement est impossible puisque les contraintes qui s'imposent à la préservation de leur pouvoir évoluent. C'est ce qui explique que la guerre ou la coopération, l'indépendance, la soumission ou l'intégration peuvent être tour à tour des solutions privilégiées en fonction de l'évolution des contraintes structurelles, mais toujours en vue d'un même but objectif : la préservation du pouvoir. Il est donc nécessaire de se débarrasser de la simplification selon laquelle les Etats sont les seules unités de la politique internationale. A l'instar des libéraux, il faut reconnaître que les Etats sont des systèmes complexes composés d'individus qui n'ont pas tous les mêmes intérêts (Moravcsik, 1997). Cependant, contrairement aux libéraux qui se focalisent essentiellement sur les intérêts économiques, la perspective réaliste considère que les intérêts politiques sont beaucoup plus fondamentaux. Bien entendu, les intérêts économiques pèsent aussi notamment quand il s'agit de politiques sectorielles, mais la logique de l'intégration et sa forme institutionnelle sont des phénomènes politiques qui ont une origine politique. Les unités de base de cette thèse sont donc les individus détenteurs d'un pouvoir politique, du chef d'Etat au simple citoyen-électeur, en passant par les élites parlementaires et les juges. Ce retour à l'unité individuelle permet d'envisager plus de souplesse dynamique qu'avec l'idée selon laquelle « les Etats cherchent à assurer leur survie ». L'exemple de l'intégration européenne offre en effet une excellente opportunité pour montrer que la logique réaliste peut en fait être étendue à l'ensemble des acteurs politiques, jusqu'au simple citoyen y compris, en partant du principe que lorsque leurs pouvoirs propres sont directement concernés, ils sont incités à se mobiliser pour les défendre. Si les relations internationales entre Etats européens et les débuts de l'intégration européenne concernaient essentiellement les élites gouvernementales, les partis parlementaires sont également devenus des acteurs réguliers à partir des années 1960 où leurs pouvoirs budgétaires ont été mis en cause, et les citoyens ont commencé à l'être dans les années 1990 à l'occasion des référendums européens. Par ailleurs, le fait de partir ainsi du même principe pour tous ces acteurs va à l'encontre de la séparation stricte dessinée par Waltz

(1979, p. 113) entre politique interne et politique internationale, la première étant « le domaine de l'autorité, de l'administration et du droit » et la seconde étant « le domaine du pouvoir, de la lutte et du compromis ». Dans la perspective adoptée ici, la politique interne est, exactement au même titre que la politique internationale, structurée par la compétition entre individus cherchant à préserver leur pouvoir. Plus exactement, il n'y a plus de rupture théorique entre ces deux échelles. Cela nous permettra de penser le processus d'intégration, c'est-à-dire le passage de la politique internationale à la politique interne avec un seul et même cadre d'analyse.

La formule « les individus cherchent à préserver *leur* pouvoir » au sens de pouvoir propre est par ailleurs cohérente avec le point de départ du réalisme, à savoir que les individus, en recherchant leur intérêt propre, se servent pas nécessairement des intérêts collectifs, comme le montrent les exemples fameux de « la chasse au cerf¹ » de Rousseau, du « dilemme du prisonnier » (Waltz, 2001, p. 167-168 ; Jervis, 1978, p. 171 ; Keohane, 1984, p. 67-69) et du paradoxe de l'action collective (Olson, 1965). Le réalisme se distingue ainsi clairement de l'utilitarisme et du libéralisme qui affirment que la recherche de l'intérêt de chacun débouche sur la coopération dans l'intérêt de tous (Smith, 1991, t1, p. 82). La formule implique également que les individus n'ayant pas tous le même pouvoir ne sont pas tous concernés par les mêmes enjeux et n'ont pas tous intérêt à se mobiliser de la même manière. C'est ce classique problème d'action collective qu'observe Waltz lorsqu'il montre que seules les grandes puissances peuvent avoir intérêt à se mobiliser contre les déséquilibres du système international, et que plus ces grandes puissance sont nombreuses, plus l'incitation au *free riding* est importante (1979, p. 134-136). Plus généralement, la puissance des Etats se joue souvent plus au niveau régional qu'au niveau du système global (Buzan, 2003). Ainsi, Wolforth (2002, p. 106-108) remarque, à propos de l'Europe napoléonienne et du monde actuel dominé par la puissance américaine, que les Etats ne sont pas tous concernés par l'équilibre systémique global et recherchent souvent l'équilibre au niveau local, ce qui peut les conduire à s'allier avec la puissance dominante au niveau global pour équilibrer un adversaire régional. Par exemple, en Europe de l'Est, au Moyen-Orient ou en Extrême-Orient, les puissances régionales peuvent chercher l'alliance de la puissance globale américaine pour

¹ Dans le *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes* (1992, p. 225) : « S'agissait-il de prendre un cerf, chacun sentait bien qu'il devait pour cela garder fidèlement son poste ; mais si un lièvre venait à passer à la portée de l'un d'eux, il ne faut pas douter qu'il ne le poursuivit sans scrupule, et qu'ayant atteint sa proie il ne se souciait fort peu de faire manquer la leur à ses compagnons. »

équilibrer la Russie, l'Iran ou la Chine. Un exemple typique de cette décomposition de la politique d'équilibre de la puissance en plusieurs échelles peut également être trouvé dans la Flandre du début du XIV^{ème} siècle : contre la domination du patriciat, le « commun » des villes drapantes était allié au Comte de Flandre Gui de Dampierre, tandis que, contre ce dernier, le patriciat était allié au roi de France Philippe le Bel (Pirenne, 1928, p. 180-181) ; ainsi chaque acteur de rang n cherche à faire équilibre à son dominant le plus direct ($n+1$) en faisant appel à la protection d'une puissance de niveau supérieur ($n+2$). Plus récemment, dans la guerre de Géorgie de 2008, les sécessionnistes d'Ossétie du Sud étaient en lutte contre l'Etat géorgien ($n+1$) et alliés avec la grande puissance régionale, la Russie ($n+2$), tandis que la Géorgie cherchait à sortir de la sphère d'influence russe ($n+1$) en se rapprochant des Etats-Unis ($n+2$) et de l'OTAN. Et nous voyons actuellement, dans la guerre civile syrienne, la rébellion sunnite s'opposer au pouvoir alaouite avec le soutien des puissances du Golfe, notamment l'Arabie saoudite et le Qatar ; et le pouvoir en place alaouite chercher à contrer les pays du Golfe avec le soutien de la grande puissance régionale, l'Iran. Et tandis que les Etats du Golfe sont appuyés par les Américains et les Européens au Conseil de sécurité de l'ONU, le camp opposé y est défendu par la Russie et la Chine. Le schéma de l'alliance avec le $n+2$ contre le $n+1$ fonctionne ici aussi. L'intérêt de ces exemples est de montrer que des alliances nouées avec des puissances dominantes au niveau global et qui pourraient par conséquent être décrites comme des cas de *bandwagoning*, correspondent en réalité, appréciées à leur échelle, à des politiques d'équilibre ; il montre aussi que la dimension relativement hiérarchique des relations internationales peut utilement être prise en compte pour articuler l'analyse de l'équilibre de la puissance à plusieurs niveaux. Le même mécanisme se retrouve d'ailleurs, au-delà des relations internationales, dans la compétition sociale interne. Bourdieu (1980, p. 238) remarque ainsi que « le point de plus grande tension » entre individus et entre groupes sociaux est celui du « voisinage social », notamment « parce que le plus “voisin” est ce qui menace le plus l'identité sociale » ; cela explique qu'au lieu de s'engager dans la « lutte contre une autre classe », les individus dominés puissent faire le jeu de la classe dominante en luttant prioritairement contre leurs « semblables »¹. Cela explique aussi le paradoxe, relevé déjà avec étonnement par La Boétie et Hume et également repris par Bourdieu (2012, p. 257-259), consistant dans le fait que le plus grand nombre accepte la domination du plus petit nombre. En réalité, cet étonnement exprime l'ethnocentrisme de ceux dont le pouvoir est essentiellement menacé par le « tyran » ou l'hégémon global. Mais pour beaucoup, ces

¹ Ce mécanisme n'est donc absolument pas spécifique aux « luttes symboliques » car il est une conséquence structurelle de la compétition et du problème de l'action collective.

derniers constituent des alliés bienvenus contre de petits tyrans et de petits hégémons locaux, qui menacent bien davantage leurs pouvoirs plus modestes. Allant dans le même sens à propos des goûts esthétiques, Bourdieu (1979, p. 67) montre que les élites artistiques et bourgeoises préfèrent encore la « naïveté » du peuple plutôt que la « prétention » petite-bourgeoise. Et il compare ces « stratégies de contrepied et de double négation » à celles qui, au XIX^{ème} siècle, faisaient chercher à l'aristocratie conservatrice le soutien de la petite paysannerie contre la bourgeoisie libérale. En somme, puisque les acteurs n'ont pas tous des pouvoirs de même niveau, ils ne jouent pas tous dans la même cour et c'est contre leurs concurrents les plus directs qu'ils se mobilisent le plus facilement et avec eux qu'ils ont le plus de mal à s'allier dans une logique d'équilibre¹. Comme nous le verrons, ce constat sera particulièrement important dans l'analyse du rôle des puissances à l'origine de l'unification européenne, des Etats-Unis ayant d'abord en vue l'équilibre mondial avec l'URSS dans le cadre de la guerre froide, à la France, davantage intéressée par l'équilibre européen avec l'Allemagne. Et puisque nous adoptons comme unité de base les individus et non pas les Etats, nous élargirons cette idée en disant que ce qui touche le pouvoir du gouvernement ne touche pas nécessairement les parlementaires et encore moins les citoyens ; inversement, les parlementaires risquent plutôt de voir leur pouvoir limité par la concentration au profit des gouvernements ; les juges risquent de voir leur autorité amoindrie par des juridictions concurrentes ou par les parlementaires ; et les citoyens sont menacés par la concentration du pouvoir aux mains des élites. Nous verrons ainsi que ce type de conflit d'intérêt a largement structuré les institutions européennes, le renforcement progressif du Parlement européen, par exemple, pouvant être lu comme le résultat de la mobilisation des parlementaires nationaux contre le risque de concentration du pouvoir entre les mains des gouvernements. De même, nous verrons que la reconnaissance de la primauté du droit communautaire en Allemagne a suivi une fronde des tribunaux des finances des *Länder* contre la Cour fédérale des finances ($n+1$), menée avec le soutien de la Cour de Justice des Communautés européennes ($n+2$).

¹ Cette observation a pu conduire certains auteurs, se prétendant par ailleurs néoréalistes, à abandonner le principe central de cette théorie, c'est-à-dire l'explication par la structure, indépendamment des intentions des acteurs (Waltz, 1979, 121), en faveur d'une explication subjectiviste centrée sur les perceptions de la menace et les intentions agressives (Walt, 1987, p. 25 ; Wohlforth, 2002, p. 102). Il est pourtant possible d'éviter de jeter le bébé avec l'eau du bain et de considérer que si l'équilibre de la puissance se joue à des échelles différentes, c'est précisément parce que les acteurs sont incités par la structure à préserver leur pouvoir *propre* et que celui-ci n'est pas toujours de même échelle. Il n'est pas nécessaire de se référer aux intentions ou aux perceptions des acteurs pour supposer qu'une puissance d'envergure mondiale sera incitée à préserver l'équilibre mondial, mais qu'une petite puissance locale sera d'abord incitée à préserver l'équilibre local, dont son pouvoir limité dépend en premier lieu. En résumé, la politique de chaque puissance est contrainte par sa position relative dans le système.

Dire que les individus cherchent à préserver leur pouvoir ne revient pas non plus à dire que la nature humaine les pousse inévitablement à rechercher le pouvoir. Dans la lignée de Waltz (2001, p. 34-39) et de sa critique des postulats naturalistes de Morgenthau, ce principe doit être considéré comme une réalité essentiellement tendancielle et objective. Et il n'est pas non plus nécessaire de postuler que les individus ont pour finalité la recherche du pouvoir. Il suffit d'admettre que, de fait, ils tendent à agir objectivement en faveur de la préservation de leur pouvoir et ce quels que soient leurs représentations, leurs buts conscients ou inconscients. Comme le soulignera le second principe, le parti-pris du réalisme est précisément de considérer que les contraintes s'imposent quelles que soient les fins des individus, et que ces fins elles-mêmes sont le produit des contraintes. Un Etat n'est pas puissant pour satisfaire des ambitions naturelles ou données *a priori*, mais son ambition est le produit de par sa puissance. La tendance objective à rechercher la préservation du pouvoir est le résultat de la compétition et de la sélection historique (Waltz, 1979, p.76-77). Ce mécanisme est issu de la sélection naturelle darwinienne : tous les individus d'une espèce ne sont pas nécessairement adaptés *a priori* aux conditions naturelles de la survie, ni même subjectivement désireux de survivre ; mais ceux qui survivent et se reproduisent sont ceux qui sont le mieux adaptés à « la lutte pour l'existence » (Darwin, 1992, ch. 3). De même, on peut dire pour simplifier que les individus qui ne cherchent pas objectivement à conserver le pouvoir n'en ont pas, ou le perdent bien vite et sont remplacés par des individus plus adaptés. L'histoire est donc par définition faite par des individus qui cherchent à préserver leur pouvoir. Et même si la préservation du pouvoir ne correspond pas nécessairement à l'intérêt subjectivement perçu ou à la finalité publiquement proclamée par ces individus, elle se cache souvent derrière les motifs les plus divers car le pouvoir constitue la condition de possibilité de tous les autres intérêts. C'est pourquoi cette simplification, sans être nécessairement toujours absolument vraie, est utile à l'élaboration d'une théorie¹. Le caractère tendanciel de cette formule explique pourquoi elle parle de *préservation* et non d'extension ou de *maximisation* du pouvoir. Dire que les individus cherchent à maximiser leur pouvoir reviendrait à leur attribuer *a priori* une nature à la fois rationnelle et insatiable. En revanche, la notion de préservation est cohérente avec le mécanisme de sélection historique objective : l'histoire est faite par ceux qui, au minimum, cherchent à préserver leur pouvoir. De ce point de vue, ce premier principe rejoint Waltz pour qui les Etats cherchent « au minimum » à survivre (1979, p. 118), sans qu'il soit nécessaire de supposer leur rationalité ou leur soif absolue de puissance. La préservation de la

¹ Sur l'utilité d'une hypothèse simplificatrice et tendancielle, voir Popper (1979a, p. 89), Waltz (1979, p. 91) et Dobry (2009, p. XIV-XV).

puissance n'est pas une prédisposition biologique, psychologique ou culturelle : c'est un intérêt structurel qui s'impose aux individus, quelles que soient leurs propriétés par ailleurs.

b. Commentaire du second principe

P2 : Les contraintes structurelles (les rapports de force et les conditions matérielles) qui s'imposent à la préservation du pouvoir des individus déterminent leurs actions mais aussi les idées (croyances, fins, doctrines, préférences, idéologies, cultures, normes, institutions etc.) à partir desquelles ils se représentent leurs actions.

Le second principe est en fait une reformulation et une généralisation du premier¹. Le premier principe insistait sur l'unité de référence (l'individu) et la force en jeu (le pouvoir). Le second principe insiste plus précisément sur le mécanisme fondamental : la structure est contraignante. Il affirme ainsi le cœur de l'explication réaliste : non seulement le moteur de l'histoire n'est pas à chercher en premier lieu dans les représentations des acteurs mais plutôt dans l'évolution des contraintes structurelles, mais c'est aussi cette réalité structurelle qui détermine et oriente les représentations des acteurs. Les idées ne sont pas les causes de l'histoire, elles en sont les symptômes. La notion de contraintes structurelles désigne notamment les « rapports de force ». Cette expression doit être entendue dans le sens de rapport *des forces*, c'est-à-dire qu'elle désigne la structure de répartition de ce que Waltz (1979, p. 131) appelle les « capacités », autrement dit les moyens du pouvoir. Dans une perspective structuraliste très proche, Bourdieu (2002, p. 114) définit la structure du « champ » comme « un *état* du rapport de force » ou « de la distribution du capital spécifique qui, accumulé au cours des luttes antérieures, oriente les stratégies ultérieures ». Ainsi, dire qu'un individu est déterminé par les rapports de force signifie simplement qu'il agit et pense en fonction de sa position de force relative dans la compétition pour la préservation du pouvoir. Mais les contraintes structurelles ne se limitent pas à la répartition des forces en présence, elles impliquent aussi, comme nous le verrons par la suite, les conditions matérielles qui déterminent le système de façon générale, comme la géographie ou l'état des technologies disponibles. Par exemple, une innovation technologique en matière militaire ne modifie pas

¹ D'un point de vue logique, le premier principe pourrait être considéré comme une conséquence du second puisque si les individus cherchent à préserver leur pouvoir, ce n'est pas du fait de leur nature mais des contraintes extérieures qui les conditionnent. Cependant, nous avons fait le choix de présenter les deux principes de façon indépendante et dans cet ordre afin de privilégier la clarté d'une présentation allant du plus simple au plus complexe et du plus classique au plus controversé.

nécessairement la répartition des forces entre puissances mais peut modifier les effets de la compétition. De façon générale, les conditions matérielles déterminent non seulement ce qui est possible ou impossible de faire (je ne peux pas vivre mille ans ou me rendre à l'autre bout du monde en une enjambée) mais aussi ce qui est facile ou difficile, avantageux ou coûteux ; ces mêmes contraintes, s'appliquant aux individus qui m'entourent, déterminent également ce qui leur est possible, facile et avantageux de faire à mon égard, c'est-à-dire ma plus ou moins grande vulnérabilité à leur égard, c'est-à-dire le rapport de force et l'interdépendance qui nous lient. Le raisonnement réaliste consiste à déduire les contraintes sociales de ces contraintes matérielles. Il importe ici de souligner que, dans la perspective réaliste, de véritables contraintes ne peuvent être *in fine* que matérielles ; des contraintes qui ne seraient que symboliques ou socialement construites, c'est-à-dire conditionnées à des représentations que ne sous-tend aucune réalité matérielle, ne seraient précisément pas des contraintes pour les représentations puisque de nouvelles représentations auraient la faculté de les faire disparaître. Des idées ne peuvent être contraintes que par *autre chose* que des idées, autre chose qui ne dépende pas d'elles et soit plus solide et moins malléable qu'elles, c'est-à-dire, des réalités matérielles. Ainsi, d'ardents défenseurs du constructivisme en politique européenne (Christiansen, Jorgensen et Wiener, 1999) considèrent que, contrairement aux réalités matérielles, les réalités sociales sont « essentiellement fragiles, changeantes et contestables » (p. 530). Pour un réaliste, au contraire, cela n'a pas de sens d'opposer les réalités matérielles aux réalités sociales puisque ce sont précisément les contraintes matérielles qui orientent les contraintes sociales et leur confèrent leur solidité et leur stabilité. Autrement dit : le social est matériel. Des contraintes sociales qui ne sont plus sous-tendues par des réalités matérielles tendent à perdre leur objectivité. Réalité matérielle et réalité sociale ne forment plus, dans une perspective réaliste, deux catégories opposées mais la seconde est simplement déterminée par la première. C'est pourquoi, comme nous le verrons, il ne s'agira pas d'étudier le discours et les représentations des acteurs comme des causes explicatives de leurs comportements mais toujours comme des conséquences révélatrices, des symptômes des contraintes qui pèsent sur eux et les déterminent¹.

¹ Dans de nombreux cas, la principale source disponible permettant de documenter les contraintes pesant sur les acteurs historique est en effet leurs propres témoignages enregistrés dans les archives institutionnelles. Cela pose un problème méthodologique dans la mesure où le caractère exogène de la contrainte par rapport aux représentations des acteurs est alors difficile à établir. Cependant, nous ne chercherons pas tant ici à démontrer ou à tester la vérité de nos explications empiriques (A cause B) qu'à illustrer la fécondité et la vaste portée explicative de notre théorie (tout se passe comme si A causait B, ce qui fait de cette loi une grille de lecture heuristique). Ainsi, il s'agira essentiellement de montrer que la théorie réaliste rend compte du phénomène de l'intégration de façon plus extensive et plus parcimonieuse que les autres paradigmes existants. Si nous devons

Ce principe s'inscrit dans la tradition du structuralisme matérialiste en affirmant que les actions et les idées sont déterminées par les contraintes matérielles du système dans lesquelles ils s'inscrivent. Une définition claire de la position du structuralisme réaliste en sciences sociales peut être trouvée chez Popper (1979a, p. 88) : « Une science sociale pratiquant la compréhension objective peut être développée indépendamment de toute idée subjective ou psychologique. Cette méthode consiste à analyser suffisamment la *situation* du sujet agissant pour pouvoir expliquer son action à partir de la situation sans faire appel à la psychologie. La compréhension objective consiste à apercevoir que l'action était objectivement *appropriée à la situation*. En d'autres termes, l'analyse de la situation est poussée si loin que des facteurs qui semblaient de prime abord d'ordre psychologique, comme par exemple les désirs, les motifs, les souvenirs et les associations, sont transformés en facteurs de situation. » Dobry (2007) a regroupé sous ce concept de « logiques de situation » emprunté à Popper, les approches structurantes, outre ses propres travaux, les théories de Clausewitz, Bourdieu et Waltz. Chez Clausewitz, il s'appuie sur la définition de la guerre sous sa forme pure comme une « violence en action » (1999, p. 32) : c'est une triple interaction (p. 32-34) où chacun impose sa loi à son adversaire, où chacun doit craindre d'être terrassé par son adversaire tant qu'il ne l'aura pas terrassé lui-même et enfin, où, chacun faisant le même calcul, la surenchère dans l'usage de la force tend à l'extrême ; cette dynamique s'impose aux belligérants indépendamment de leurs motifs initiaux. Chez Bourdieu, Dobry renvoie à la théorie des champs : les pratiques des acteurs y sont expliquées par les positions objectives qu'ils occupent dans le champ, c'est-à-dire par la façon dont est réparti entre eux le capital spécifique du champ (Bourdieu, 2002, p. 114) ; ces positions « peuvent être analysées indépendamment des caractéristiques de leurs occupants (en partie déterminées par elles) » (p. 113). Chez Waltz, les Etats sont pris par la logique du système international, caractérisé notamment par l'anarchie et la répartition des capacités d'agir ; et l'équilibre de la puissance est un effet de la structure, indépendant de la volonté des acteurs, de leur rationalité, de leur psychologie, ou de leur organisation bureaucratique (1979, p. 118, 121). Dans ses propres travaux sur les crises politiques (1986), Dobry a montré que les conjonctures « fluides » étaient caractérisées par une tendance à la déssectorisation de la société « qui contraint ou conditionne, quelles que soient, ici encore, les fins poursuivies par les acteurs, qu'ils le veuillent ou non, et quels que soient leurs “attributs sociaux” particuliers, l'ensemble de leur

démontrer une assertion ou tester notre théorie sur un cas particulier, nous emploierions un protocole méthodologique différent.

activité tactique, leurs perceptions, anticipations, calculs, aussi bien que leurs actes, les coups qu'ils jouent et leurs interactions » (Dobry, 2007, p. 127). Le structuralisme est également central dans la théorie des « configurations » chez Elias (1993, p. 122), reconnaissant « que les sociétés, qui ne sont en fin de compte que des réseaux d'êtres humains en interdépendance fonctionnelle, peuvent avoir leur propre structure ou que, ce qui revient au même, les hommes, en tant qu'individus ou groupes, sont liés les uns aux autres dans des configurations spécifiques dont la dynamique exerce sur ceux qui les composent une influence contraignante souvent irrésistible ». Dans tous ces exemples, les actions et les représentations des acteurs du système sont déterminées par les contraintes objectives issues de la structure du rapport de force auquel ils participent.

Comme le premier, ce second principe repose sur le mécanisme de sélection historique. De même que dans la théorie de Darwin (1992, p. 110-111), l'origine d'un caractère biologique ou d'un comportement importe moins que sa sélection naturelle parce qu'il représente un avantage dans le cadre de la lutte pour l'existence, de même ici, l'origine cognitive, psychologique ou historique d'un comportement ou d'une idée importe moins que sa sélection parce qu'il représente un avantage dans le cadre de la compétition politique. Les individus peuvent être totalement irrationnels, avoir des idéologies ou des institutions *a priori* totalement inadéquates, la logique de leur ajustement au système réside dans l'impact des contraintes structurelles sur la compétition pour la préservation du pouvoir : la structure sélectionne les comportements en récompensant les uns et en punissant les autres (Waltz, 1979, p. 76). Ainsi que le remarque Durkheim (1988, p. 97) pour décrire la façon dont les contraintes sociales extérieures aux individus s'imposent à eux : « Je ne suis pas obligé de parler français avec mes compatriotes, ni d'employer les monnaies légales ; mais il est impossible que je fasse autrement. Si j'essaie d'échapper à cette nécessité, ma tentative échouera misérablement. » Ce qui compte n'est donc pas l'intention à l'origine d'un comportement mais sa rétribution ou sa punition par la structure sociale. C'est pourquoi ce principe doit aussi être entendu de façon tendancielle, au sens où les individus tendent, en se socialisant, à se soumettre au principe de réalité et à intérioriser les contraintes qu'ils subissent. Ainsi, lorsque Bourdieu (1980, p. 90) caractérise la socialisation via l'habitus, il remarque la corrélation entre les « probabilités objectives » et les « espérances subjectives » des acteurs sociaux ; sans que l'ajustement soit calculé ou même conscient, les « conditions objectives » engendrent chez les individus des « dispositions objectivement compatibles avec

ces conditions et en quelque sorte préadaptées à leurs exigences » ; les individus sont ainsi inclinés à « faire de nécessité vertu, c'est-à-dire à refuser le refusé et à vouloir l'inévitable ». Et les conduites « raisonnables » qui en découlent sont précisément celles « qui ont toutes les chances d'être positivement sanctionnées », tandis que sont exclues les « folies », c'est-à-dire « toutes les conduites vouées à être négativement sanctionnées parce qu'incompatibles avec les conditions objectives » (p. 93-94). Un bon exemple de la détermination des comportements et des représentations par les contraintes structurelles est fourni par Elias (1973, p. 440) : « Quand dans telle ou telle région, le pouvoir central s'affermir, quand il oblige les hommes sur un territoire plus ou moins étendu de vivre en paix, on assiste aussi à un changement progressif de l'affectivité et des normes de l'économie pulsionnelle. » La concentration des moyens d'exercice de la violence tend à réprimer la brutalité et à encourager la retenue. Cependant, il est possible que les comportements, les croyances, les institutions aient une certaine inertie et se maintiennent marginalement au-delà des conditions objectives qui les ont initialement favorisées (Bourdieu, 1980, p. 90 ; Jervis, 1968). Ce n'est que lorsque des contraintes nouvelles se manifestent, c'est-à-dire lorsque le *statu quo* conduit à une impasse, à une sanction négative, à une perte de pouvoir, que les individus sont poussés à rechercher une alternative. Pour la raison mentionnée plus haut, à savoir que la préservation du pouvoir est la condition de satisfaction de tous les autres intérêts, les individus tendent en fait à délaisser rapidement les idées qui, dans un contexte objectif donné, les conduisent à perdre du pouvoir, et à embrasser plutôt les idées qui favorisent et justifient la préservation de leur pouvoir. En somme, les individus tendent à suivre la maxime de Descartes et cherchent plutôt à changer leurs désirs que l'ordre du monde. Et ceux qui ne s'adaptent pas sont de toute façon éliminés du jeu par des individus mieux adaptés. Ainsi, les individus ne sont pas tant guidés objectivement par des projets cohérents établis *a priori*, par des calculs rationnels opérés en temps réel ou même par des prédispositions inconscientes, que par les écueils qu'ils rencontrent et qui les poussent à modifier leur comportement et leurs représentations ; de même, dans la théorie de l'évolution, l'espèce évolue, non pas en suivant une inclination interne ou une stratégie volontaire mais par l'action des contraintes naturelles et de la compétition, c'est-à-dire par le simple effet de forces extérieures. L'application de la sélection naturelle aux relations internationales a notamment été critiquée par Wendt (1999, p. 323) qui a souligné que ce mécanisme n'était véritablement structurant que dans un système marqué par un fort taux de mortalité des unités ; or, puisque, selon Wendt, le taux de mortalité des Etats est actuellement très bas, la sélection naturelle serait devenu inopérante, au profit de

mécanismes culturels comme l'apprentissage ou la communication (1999, p. 341-342). Le passage de l'unité étatique à l'unité individuelle permet de dépasser cette critique. A chaque instant, des décisions politiques sont prises qui aboutissent au renforcement, au maintien ou à la perte de pouvoir des individus ; la sélection s'opère avant tout à l'échelle des individus et même des décisions individuelles, favorisant les uns et punissant les autres (Waltz, 1979, p. 76). Les individus favorisés accèdent aux plus hautes fonctions, les autres sont marginalisés ; les options favorisées peuvent être facilement poursuivies, celles qui aboutissent à des impasses sont coûteuses à maintenir et sont facilement abandonnées. Par exemple, les guerres ont tendance à favoriser les dirigeants à qui elles donnent raison, comme Winston Churchill et à éliminer du jeu ceux qu'elles prennent à contre-pied, comme Neville Chamberlain (quand bien même le bellicisme de l'un n'aurait pas été plus rationnel dans ses motivations que le pacifisme de l'autre) ; de même un dirigeant comme Guy Mollet, arrivé au pouvoir en défendant la paix en Algérie, fut incité à intensifier la guerre, tandis que de Gaulle, porté au pouvoir par les défenseurs de l'Algérie française finit par signer les accords d'Evian. Les contraintes sélectionnent autant les idées que les individus. La sélection qui s'opère via la survie ou la mort de l'Etat n'est que la partie la plus grossière de ce processus. A l'extrême, on peut dire que les perceptions sociales elles-mêmes subissent un processus de sélection qui fait que seules se maintiennent et se diffusent celles qui justifient la préservation du pouvoir de leurs auteurs sous l'empire des contraintes structurelles, alors que les perceptions qui poussent leurs auteurs à la faillite tendent à disparaître avec eux. En somme, être réaliste ne signifie pas n'accorder *aucune* importance aux idées, aux perceptions, à la subjectivité des individus. Cela signifie plutôt établir une *hiérarchie*, dans laquelle les idées sont secondes par rapport aux contraintes structurelles.

Du point de vue des institutions, le second principe conduit à expliciter leurs origines. Contrairement à ce que laissent croire les théories du contrat social issues de Hobbes et de Rousseau ainsi que les théories institutionnalistes de la tradition du *rational choice*, les institutions ne sont pas des solutions inventées *ex nihilo* par les individus pour résoudre leurs conflits. C'est la résolution de fait des conflits qui rend possible les institutions. Celles-ci sont générées par des rapports de force et des contraintes préexistantes qu'elles ne viennent que prolonger et formaliser. C'est le rapport de force qui confère fondamentalement à l'institution son objectivité. C'est la stabilité du rapport de force et non la simple accoutumance (Berger et Luckmann, 2002, p. 77), qui détermine la stabilité de l'institution qui en découle. En effet,

une institution, quelle que soit sa logique, n'est pas stable si elle peut être contestée avec succès par la violence. Ce constat était déjà fait par les premières critiques réalistes de la faillite de la SDN, faisant valoir qu'une institution qui ne s'appuie pas sur la force n'est qu'une vaine croyance (Carr, 2001). De façon générale, la possibilité de coordination entre individus ne naît pas des institutions pour la simple raison que la coordination est *a priori* une condition nécessaire à la négociation et à l'établissement d'une institution. Fondamentalement, les institutions ne créent pas de nouveaux pouvoirs ou de nouveaux rapports de force pour la simple raison qu'un pouvoir de négociation direct ou indirect est nécessaire à un acteur en amont, pour qu'on lui reconnaisse des pouvoirs institutionnalisés en aval. En réalité, les institutions opèrent des transactions entre des pouvoirs déjà acquis de fait, primitivement par la force physique, convertis en pouvoirs reconnus et légalisés afin de les rendre plus prédictibles et d'éviter d'avoir à reprendre l'épreuve de force à chaque instant pour les vérifier. Et ce passage d'un pouvoir de fait à un pouvoir institutionnalisé est lui-même la conséquence du caractère plus ou moins contraignant et stable de ce pouvoir de fait. Seul un pouvoir de fait contraignant est capable d'imposer sa reconnaissance officielle par ses adversaires, c'est-à-dire son institutionnalisation, alors qu'un pouvoir de fait fragile n'y parviendra pas ou ne parviendra qu'à engendrer des institutions tout aussi fragiles (comme la SDN dans les années 1930). Et seul un pouvoir de fait stable permet d'asseoir des intuitions : les conjonctures de crise politique favorisent structurellement les transactions charismatiques (Dobry, 1986, p. 227-237), c'est-à-dire relativement dés-institutionnalisées (Weber, 1971, p. 323). Le pouvoir, comme la matière, suit le vieux principe de Lavoisier : « Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme. » La force se convertit en droit. Et ce n'est qu'en cédant au mythe juridique ou à « l'oubli des origines » que les acteurs sociaux attribuent l'efficace du droit ou sa stabilité à des qualités intrinsèques ou aux valeurs qui lui sont attachées et non au rapport de force qu'il enregistre. Ainsi, l'Etat moderne européen n'est pas d'abord né d'un contrat social entre individus mais d'une unification militaire de fait (Elias, 1975). Le pouvoir parlementaire n'est pas né de la rationalité supposée de la délibération mais de la mobilisation des possédants contre la montée en charge de l'impôt, obligeant le gouvernement à négocier avec des représentants ; le pouvoir démocratique n'est pas né du principe égalitaire mais il s'est imposé à partir de la mobilisation violente des masses contre leurs gouvernants (Tilly, 1992). En somme, qu'il s'agisse d'une organisation internationale ou d'une constitution interne, *les institutions sont fondamentalement des traités de paix*, qui reconnaissent des lignes de front stabilisées comme des frontières légales. Elles ne font que

fixer les attentes et les comportements correspondant à un *état* particulier du rapport de force entre acteurs, suffisamment stable et contraignant par eux-mêmes. Mais en tant que traités de paix, elles sont aussi fondamentalement des trêves, c'est-à-dire qu'une rupture des équilibres qui les ont fondées favorisent leur remise en cause, c'est-à-dire leur crise, leur « désobjectivation » (Dobry, 1986, p. 154-158). Les institutions sont stables et se maintiennent jusqu'à ce qu'une nouvelle modification du rapport de force (par une crise, une guerre, une évolution des équilibres de fait) autorise un acteur à exiger avec succès une révision du *statu quo* entraînant un nouveau traité de paix, c'est-à-dire de nouvelles institutions. Il existe toujours des acteurs intéressés par la remise en cause du *statu quo*. En relations internationales, on parle ainsi fréquemment de puissances « révisionnistes » ; dans sa théorie des champs, Bourdieu (2002, p. 115) parle de « l'hérésie » des acteurs enclins à la subversion contre les tenants de « l'orthodoxie », enclins à la conservation. Mais la crise institutionnelle n'intervient que lorsqu'une évolution des équilibres de fait augmente la puissance des révisionnistes et affaiblit les garants du *statu quo* : la contestation prend alors le dessus et les règles peuvent être renégociées, conduisant à un nouvel ordre institutionnel (Gilpin, 1981, p. 10-11). L'effondrement progressif de l'ordre établi par le traité de Versailles et la SDN dans les années 1930 en fournit un parfait exemple. Si nous reprenons la définition classique de l'institution par Berger et Luckmann, à savoir une « typification réciproque d'actions habituelles » (2002, p. 78), nous pouvons préciser que ces « actions habituelles » ne le sont pas par hasard, ou simplement parce que les individus cherchent à économiser des décisions et à se rendre prédictibles les uns aux autres. N'importe quelle action répétée ne devient pas une institution. Une telle conception méconnaîtrait le caractère essentiellement compétitif des relations sociales. Ces actions sont devenues habituelles et typiques parce que le rapport de force qui les structurait était stable et ce indépendamment de la volonté des acteurs, comme lorsqu'une ligne de front se stabilise entre deux armées. Les institutions ne sont pas « construites » par les individus mais bien produites par les contraintes structurelles que sont les rapports de force entre acteurs et les conditions matérielles de l'action. Et elles peuvent évoluer du fait de l'évolution de ces contraintes structurelles qui, en modifiant les équilibres de fait, génèrent de nouvelles typifications. Cette conception réaliste des institutions a donc l'avantage d'ouvrir la voie à l'explication de leurs origines, de leur « genèse ». A l'opposé, Van Middelaar (2012, p. 328-329), défendant l'approche constructiviste en politique européenne, affirme : « La création des faits institutionnels a quelque chose de magique, qui peut nous faire douter de leur existence. Ils n'ont pas de cause

physique. [...] La recherche d'un fondement ultime reste souvent sans résultat ; on devra se contenter d'explications par le hasard et l'arbitraire. » C'est précisément parce que les réalistes partent du principe que les institutions ont des causes physiques qu'ils peuvent chercher à dissiper le brouillard de leurs origines.

Par ailleurs, le rapprochement entre traités de paix et constitutions internes est souvent fait mais dans une perspective théorique opposée, c'est-à-dire dans une perspective institutionnaliste. Par exemple Ikenberry (2001 ; 2002) considère que les institutions internationales, comme les constitutions internes, *créent* des contraintes à l'exercice de la puissance en vue de favoriser une coopération durable. Selon Ikenberry, l'origine de l'ordre international doit donc être cherché dans les idéologies à l'origine des institutions internationales en place. Par exemple la réticence à l'égard de l'hégémonie, la démocratie et le libéralisme des Etats-Unis seraient à l'origine des institutions nées de la seconde guerre mondiale. Les Américains auraient préféré contenir leur puissance afin de mettre en place des institutions internationales assurant la pérennité de leurs valeurs. De plus, la stabilité de l'ordre international comme de l'ordre interne tiendrait à la *stabilité intrinsèque* des institutions. Dans la perspective réaliste, le rapport de causalité est inverse : les contraintes structurelles qui déterminent l'évolution des rapports de force déterminent aussi les dispositifs institutionnels qui en découlent. L'apparition de nouvelles institutions doit être expliquée par la modification des contraintes structurelles, non par les valeurs. Par conséquent, la stabilité d'un ordre international ou d'un ordre interne ne peut pas être expliquée uniquement par l'inertie des institutions en place. Lorsque le rapport de force évolue, les institutions peuvent être modifiées ou renversées. Contrairement aux théories institutionnalistes qui n'expliquent *que* la stabilité car elles prennent les institutions comme point de départ, la théorie réaliste permet d'expliquer non seulement les fondements de la stabilité *mais aussi* les causes du changement car elle renvoie, au-delà des institutions, aux facteurs qui les déterminent.

3. Méthode du réalisme : la hiérarchie des niveaux d'analyse

La méthode réaliste repose fondamentalement sur la hiérarchie des niveaux d'analyse. Les faits sociaux ne peuvent être expliqués par les représentations des acteurs car ces représentations, loin d'être des causes ultimes ou autonomes, doivent elles-mêmes être

expliquées par la structure des contraintes matérielles en amont. Dans la lignée de la première règle méthodologique de Durkheim (1988, p. 108) il s'agit de « considérer les faits sociaux comme des choses », ou encore, de « considérer les phénomènes sociaux en eux-mêmes, détachés des sujets conscients qui se les représentent » (p. 121). Les individus et leurs représentations sont hiérarchiquement inférieurs aux faits sociaux qui les structurent. Autrement dit, le « tout » explique les « parties » et non l'inverse (p. 195-196). Dans une lecture critique consacrée à un ouvrage marxiste, Durkheim (1897) précise cette méthode à travers une profession de foi objectiviste extrêmement claire : « Nous croyons féconde cette idée que la vie sociale doit s'expliquer, non par la conception que s'en font ceux qui y participent, mais par des causes profondes qui échappent à la conscience : et nous pensons aussi que ces causes doivent être recherchées principalement dans la manière dont sont groupés les individus associés. C'est même, nous semble-t-il, à cette condition, et à cette condition seulement, que l'histoire peut devenir une science et que la sociologie, par conséquent, peut exister. » La théorie néoréaliste de Waltz (1979) est directement héritière de la méthode durkheimienne et attribue le rôle de « cause profonde » (c'est-à-dire hiérarchiquement supérieure) à la manière dont sont « groupés » les Etats, c'est-à-dire à la structure du système international, qui détermine les pratiques des acteurs, indépendamment de la façon dont ils se la représentent. Cette démarche structuraliste, expliquant les parties par le tout, s'oppose à la démarche réductionniste qui cherche à expliquer le tout par les propriétés des parties (1979, p. 60). Elias (1993) oppose de la même manière deux méthodes : « le dogme atomistique fondamental selon lequel il serait possible de déterminer les propriétés de toutes les unités composées par l'isolement, nécessaire à toute mesure, d'unités composantes (ou d'aspects partiels), donc par la réduction aux propriétés des ces parties composantes » d'une part (p. 187) ; et le « modèle de l'intégration en tant que facteur explicatif des propriétés d'une unité complexe au détriment de la signification des propriétés des unités composantes considérées isolément » d'autre part (p. 191). Le choix de cette dernière démarche conduit Elias à théoriser explicitement la hiérarchie des niveaux d'analyse, « à savoir que l'on peut et doit expliquer le déroulement des phénomènes situés aux niveaux d'intégration d'ordre inférieur à partir des niveaux d'intégration d'ordre supérieur » (p. 201). Cette démarche est à l'origine du concept de « configuration » (p. 190), pivot de la sociologie d'Elias.

Cette conception structuraliste et hiérarchisée de la sociologie s'oppose classiquement à la tradition souvent dite « allemande » ou dualiste, dans laquelle les représentations ne sont pas (ou pas totalement) déterminées par les facteurs structurels mais constituent un ordre autonome, qu'il ne s'agit donc plus de renvoyer à des causes extérieures et supérieures mais d'interpréter dans leur logique propre. Ce dualisme théorique implique alors un dualisme méthodologique, c'est-à-dire l'autonomie de la compréhension par rapport à l'explication. Dilthey oppose ainsi les « sciences de la nature » aux « sciences de l'esprit » (1992, p. 158) en affirmant que « les faits sociaux nous sont compréhensibles de l'intérieur » alors que « la nature est muette pour nous » (p. 194). Contrairement à l'objectivisme durkheimien, Dilthey revendique le subjectivisme dans l'appréhension des faits sociaux. Il affirme ainsi : « Les sciences morales se distinguent tout d'abord des sciences de la nature en ce que celles-ci ont pour objet des faits qui se présentent à la conscience comme des phénomènes donnés isolément et de l'extérieur, tandis qu'ils se présentent à elles-mêmes de l'intérieur, comme une réalité et un ensemble vivant *originaliter*. [...] Nous expliquons la nature, nous comprenons la vie psychique » (1947, p. 149-150). Sans reprendre à son compte une opposition conceptuelle aussi radicale, Weber incarne parfaitement cette tradition « compréhensive » définissant la sociologie comme « une science qui se propose de comprendre par interprétation l'activité sociale et par là d'expliquer causalement son déroulement et ses effets », cette « activité » étant elle-même définie comme un comportement « quand et pour autant que l'agent ou les agents lui communiquent un sens subjectif » (1971, ch. I, §1). Il ne s'agit donc pas là comme chez Durkheim de rompre avec les représentations des individus pour en chercher la cause en amont mais au contraire de les pénétrer par « l'empathie », d'en reconstituer les valeurs, les fins, les motifs. C'est ainsi que la célèbre typologie wébérienne des modes de domination (1971, ch. III) se fonde essentiellement sur les représentations que suscite le dominant chez ceux qui lui obéissent, que ce soit la valeur formelle d'une norme impersonnelle, la sacralité d'une coutume ou la qualité extraordinaire d'un individu.

Cependant, dans une perspective durkheimienne ou moniste, il s'agirait de ne pas s'en tenir à une classification ou *typologie* mais de chercher à construire une *théorie*, remontant aux « causes profondes » qui déterminent le caractère plus ou moins légal, traditionnel ou charismatique d'une domination : « Car pour que les représentations collectives soient intelligibles, il faut bien qu'elles viennent de quelque chose et, comme elles ne peuvent pas

former un cercle fermé sur lui-même, la source d'où elles dérivent doit se trouver en dehors d'elles. Ou la conscience collective flotte dans le vide, sorte d'absolu irréprésentable, ou elle se rattache au reste du monde par l'intermédiaire d'un substrat dont, par suite, elle dépend » (Durkheim, 1897). C'est ainsi que les travaux de Durkheim expliquent les représentations classificatoires (Durkheim et Mauss, 1901-1902) ou religieuses (1960) par les structures sociales qui les déterminent. Cette démarche se rapproche également de ce que Popper (1979a, p. 88) appelle la « compréhension objective », qui vise mettre en évidence, derrière des facteurs apparemment psychologiques, les facteurs de situation qui sont à son origine. Dans une perspective réaliste, le « substrat » ou la « situation » en amont des représentations sera à rechercher dans des contraintes structurelles, c'est-à-dire des rapports de force et des conditions matérielles, qui déterminent les comportements et les représentations. Il faut d'ailleurs remarquer que la question du passage de la typologie à la théorie n'est pas propre aux sociologues, mais se pose également aux naturalistes. Au XVIII^{ème} siècle, le travail du naturaliste, incarné par Linné, consistait essentiellement à classer les espèces, c'est-à-dire à ranger des individus singuliers dans des types-idéaux. A partir du XIX^{ème} siècle, une nouvelle génération de naturalistes, incarnée par Darwin, passa à un travail de théorisation de l'origine et de l'évolution des espèces, c'est-à-dire non plus seulement de typification mais d'explication (Drouin, 1997). Dans les termes de Foucault, cela constituait le passage d'une *épistémè* à une autre (1966). Or, l'arrivée de la théorie ne permit pas simplement d'envisager des problèmes laissés auparavant de côté (on ne trouve pas n'importe quelle espèce n'importe où) et de rendre compte de l'apparition des caractères que la classification ne faisait que décrire, mais aussi de poser les bases d'un nouveau système de classification, regroupant les espèces suivant une logique non plus arbitraire ou de commodité, mais objective. Comme le nota finalement Darwin (1992, p. 478) : « Toute classification vraie est donc généalogique. » De même, en sciences sociales, une typologie purement descriptive prend toujours le risque de l'arbitraire. Pourquoi trois types de domination chez Weber ? Pourquoi trois types d'anarchie chez Wendt (1999) ? Pourquoi trois types de politiques européennes possibles pour la France chez Parsons (2003) ? Pourquoi trois types de croyance en matière de légitimation chez Rittberger (2005) ? Pourquoi pas deux ou dix¹ ? Pourquoi privilégier tel critère de classification plutôt que tel autre ? Et surtout, comment expliquer, comme pour les espèces vivantes, que l'on rencontre tel type ici plutôt que là ? Par exemple, pourquoi les Français seraient-ils intergouvernementalistes, alors que les Allemands seraient fédéralistes ?

¹ On pourrait ajouter : pourquoi trois *épistémè* chez Foucault ?

Autrement dit, en sciences sociales aussi, la théorie explicative est nécessaire, ne serait-ce que pour poser les bases d'une typologie solide, c'est-à-dire une typologie qui rende compte de différences d'origines et de trajectoires et ne se contente pas de constater la différence apparente suivant des critères arbitraires¹. Ainsi, Durkheim (1988, p. 173-179) va dans le même sens que Darwin en proposant au sociologue de travailler à un « arbre généalogique » des types sociaux, classant les sociétés selon la façon dont elles articulent leurs parties composantes. Et Waltz (1979, p. 115) fait explicitement référence à cette tradition durkheimienne en proposant, comme fondement de sa théorie des relations internationales, une typologie binaire distinguant sociétés anarchiques et sociétés hiérarchiques. Par ailleurs, en biologie, la théorie de l'évolution permet à Darwin (1992, p. 485) de distinguer les caractères purement analogues (simple ressemblance entre des espèces) d'une part et les affinités (révélant l'appartenance à une lignée d'ancêtres communs) d'autre part². De même l'effort théorique en sciences sociales devrait permettre de constater que des phénomènes traditionnellement rangés dans un même type du fait de leurs caractères analogues (par exemple, la domination charismatique de Weber), ont en réalité des origines et des conditions de possibilité radicalement différentes, ce qui pourrait inciter à contester la spécificité de ce type (Dobry, 1986, p.237). Une typologie n'a de sens que si elle s'appuie sur une théorie générale.

L'enjeu du réalisme est donc de rompre avec l'opposition entre nature et esprit, entre explication objectiviste et compréhension subjectiviste, entre théorie et typologie, et de montrer que les représentations appréhendées par la compréhension et la typification ne peuvent être mises en relation les unes par rapport aux autres (qu'est ce qui fait que telle représentation domine tel contexte et telle autre celui-là ?) que par une explication structurale générale, autrement dit que les deux approches doivent être intégrées.

¹ Par exemple, Esping-Andersen (1999) propose une typologie des « régimes d'Etat providence » distinguant le régime libéral, le régime corporatiste et le régime social-démocrate, mais s'appuie également sur une théorie des « causes des régimes » (p. 44-47).

² Le raffinement de la classification phylogénétique au XXème siècle permet également d'abandonner des catégories (par exemple les reptiles ou les poissons), dans lesquelles la classification traditionnelle avait réuni des espèces ne formant pourtant pas un groupe cohérent d'un point de vue génétique. Suivant cette méthode, un groupe (clade) doit réunir un ancêtre commun et tous ses descendants (Ricqlès, 2010, p. 44).

a. Réalisme et inertie

Contre ce parti-pris structuraliste et moniste, il peut d'abord être argumenté que les contraintes structurelles ne déterminent pas toujours les acteurs ou pas de façon automatique et que des représentations subjectives peuvent être historiquement décalées par rapport aux conditions objectives et brouiller certains comportements en marge des déterminismes structurels. Par exemple, Jervis (1968, p. 470) évoque le cas des perceptions erronées que produisent les grilles d'analyse des acteurs, biaisées ou en retard par rapport aux réalités présentes, l'exemple typique étant la tendance des décideurs politiques et militaires à rejouer la guerre précédente¹. De même, Bourdieu considère que l'habitus étant de l'« histoire incorporée », ou encore « la présence agissante de tout le passé dont il est le produit », il « confère aux pratiques leur *indépendance relative* par rapport aux déterminations extérieures du présent immédiat » et assure ainsi « la permanence dans le changement » (p. 94). Cet « effet d'*hysteresis* » peut conduire à un décalage entre l'environnement auquel les pratiques sont « objectivement ajustées » et celui auquel elles « s'affrontent réellement », les individus agissant alors « *à contretemps* » (Bourdieu, 1980, p. 104-105), ce que Dobry (1986, p. 244) souligne notamment dans les conjonctures de crise politique. De plus, l'habitus a également, selon Bourdieu, la capacité de s'adapter en opérant un « *transfert de schèmes* » d'une situation à une autre, « facilitant la substituabilité d'une réaction à une autre » pour faire face à des « situations nouvelles » (p. 158). Autrement dit, des pratiques nouvelles n'émergent pas *ex nihilo* mais par le transfert de schèmes anciens d'une situation à une autre, ce que souligne également Dobry (1986, p. 242) pour mettre en valeur le rôle de l'habitus dans les conjonctures de crise, y compris dans l'innovation. Et en effet, si l'on considère que les contraintes structurelles agissent à travers la sélection, les individus ne sont pas tant déterminés par une « nécessité mécanique » et instantanée que par un processus d'ajustement progressif face aux sanctions négatives et positives. De même, dans la logique de la sélection darwinienne, lorsque les conditions naturelles changent, les caractères des organismes vivants ne changent pas du jour au lendemain et du tout au tout, mais via la sélection progressive et la recombinaison des caractères déjà en place. Et en même temps, c'est parce que l'habitus est plastique, transférable, qu'il ne se reproduit pas par « duplication pure et simple » (Dobry,

¹ Dans une perspective réaliste, on cherchera plutôt à éviter le psychologisme et à montrer que les perceptions erronées et les grilles d'analyse qui les biaisent ont elles-mêmes été sélectionnées par des contraintes structurelles ; et si les représentations des acteurs peuvent être en retard par rapport aux contraintes du présent, celles-ci finissent toujours par avoir le dernier mot. Typiquement, ceux qui jouent la guerre précédente alors que les réalités ont changé se heurtent au mur de l'échec.

1986, p. 242), qu'il est sensible à la sélection opérée par les contraintes structurelles. De même ce sont les « erreurs » de duplications dans la reproduction (Darwin parle de « descendance avec modification ») qui permettent aux gènes d'une espèce d'évoluer sous la contrainte de la sélection naturelle.

En somme, le changement social comme le changement biologique ne se fait jamais à partir de rien, mais à partir du passé soumis à la sélection. C'est la raison pour laquelle nous avons dû concéder le caractère tendanciel, c'est-à-dire systématique mais non mécanique, de la validité de nos principes¹. Certes, en se focalisant uniquement sur les contraintes structurelles, ils ferment partiellement les yeux sur ces facteurs secondaires de retard, d'inertie et de brouillage, ce qui revient à « laisser de côté une part considérable du foisonnement phénoménal de la réalité empirique ou historique », ainsi que le remarque Dobry (2009, p. XIV) à propos de sa propre théorie ; et « cette réalité en ressort mutilée, appauvrie ou “réduite” ». Mais c'est au prix de cette mutilation, ou plutôt de cette hiérarchisation, que l'on peut arracher à une réalité « foisonnante » et mystifiante, un modèle simple et explicatif. La cécité à l'égard des variables secondaires (l'historicité propre à chaque individu, ou les prédispositions neurobiologiques de son cerveau par exemple) est le prix à payer pour poser les bases d'une théorie à un haut degré de généralité (expliquer le passage d'un système international en système interne, quelle que soit l'époque ou le lieu). Comme le remarque Waltz (1979, p. 6), la question qui se pose au sujet des théories n'est pas « Sont-elles vraies ? », mais bien « Quelle est l'ampleur de leur pouvoir explicatif ? ». Une théorie n'est donc pas faite pour refléter la totalité du réel, mais bien pour le rendre intelligible². Et une théorie parcimonieuse explique plus qu'une description détaillée (p. 7). Ainsi, le réalisme répond à l'une des exigences méthodologiques fondamentales du raisonnement scientifique, celle de la parcimonie des hypothèses ou du rasoir d'Ockham, lorsqu'il affirme résolument que pour expliquer l'évolution des sociétés, il n'est *pas nécessaire* de savoir ce qu'il y a dans la tête des individus, de reproduire leur calcul supposé ou de retracer leur « histoire incorporée » par un quelconque habitus ; quelles que soient les prédispositions, la rationalité ou la constitution mentale d'un individu, le réalisme se contente de prédire qu'il finira, d'une

¹ De même, Dobry (2009, p. XV) justifie le caractère tendanciel de ses assertions théoriques, non pour justifier quelque exception, mais pour indiquer que « les propriétés qu'elles visent ont de très fortes chances de ne nous apparaître dans l'empirie que, pour reprendre ponctuellement le vocabulaire de Weber, sous des formes relativement “impures” ».

² Mais comme le souligne Dobry (2009, p. XIV, note 2), la démarche parcimonieuse qui consiste à ne pas tenir compte de toutes les variables se heurte souvent au « bon vieux positivisme », « qui veut que la théorie ressemble en tous points aux “données” qu'elle cherche à expliquer ».

manière ou d'une autre, par se soumettre à la logique des contraintes structurelles auxquelles il est soumis. Pour Morgenthau (1993, p. 5) l'intérêt d'une théorie réaliste est ainsi de rendre la politique intelligible « indépendamment des différents motifs, préférences et qualités intellectuelles et morales des hommes d'Etat successifs. » Les faits sociaux peuvent être expliqués par une sorte de physique du pouvoir et des relations qu'il induit. Pour paraphraser Weber, il n'est pas nécessaire de « comprendre César » pour expliquer l'empire romain.

Le réalisme structural part des caractéristiques du système, ce que Durkheim appelle le « substrat », contre les théories dites « réductionnistes » qui partent des caractéristiques des unités (Waltz, 1979, p. 61). C'est ce parti-pris qui rend ses explications « trop » générales, si l'on se place à un niveau d'analyse plus resserré. La théorie de la politique internationale de Waltz ne peut expliquer chaque décision particulière de politique étrangère d'un Etat, seulement les incitations et les contraintes structurelles qui l'orientent globalement. Certains auteurs (Allison et Zelikow, 1999, p. 145-147) ont ainsi insisté sur le fait que, dans le détail, les actions de politique étrangère découlent essentiellement de routines organisationnelles, de procédures prédéfinies et standardisées (sorte d'histoire bureaucratique incorporée) : la meilleure explication de ce qui se fait à un temps t est ce qui se faisait à $t-1$ (p. 175) et même le changement se fait largement à partir des procédures en place (p. 171). Autrement dit, comme pour l'habitus, c'est le poids du passé qui conditionne le présent. Mais Waltz (1979, p. 122) fait justement remarquer qu'une théorie des routines bureaucratiques n'explique pas la même chose et ne se situe pas sur le même plan qu'une théorie de la structure du système international, exactement de la même façon qu'une théorie des entreprises ne se situe pas sur le même plan qu'une théorie du marché. Et seule une théorie de la structure permet d'expliquer la sélection des routines suivies par les administrations et leur éventuel abandon ou modification, par le jeu des sanctions positives et négatives du système. Pour illustrer ce point, Waltz (1979, p. 20, 121) prend également l'exemple de la théorie de la gravitation universelle, incapable d'expliquer la trajectoire irrégulière d'une feuille tombant au sol. Alors que Newton prédit que tous les objets sont attirés par la terre avec la même force, dans la réalité, nous voyons certains objets tomber plus vite que d'autres, et ce en raison de facteurs secondaires (résistance de l'air, aérodynamique de l'objet, force du vent etc.). Mais la focalisation sur la force la plus générale (l'attraction universelle) ne diminue pas pour autant la valeur de la théorie de Newton dont l'intérêt est précisément d'être universelle, c'est-à-dire applicable indépendamment de l'atmosphère ambiante, de la nature, de la forme, ou de

l'histoire des objets concernés. Et de même qu'en biologie, la sélection naturelle n'est pas en contradiction avec le constat de la transmission génétique des caractères et de l'inertie qui en résulte ; de même, le réalisme structural n'est pas en contradiction avec le constat de la reproduction des pratiques (par l'habitus et les routines organisationnelles) et de l'inertie qui en résulte, mais constitue simplement un niveau d'analyse plus élevé, qui sélectionne, encadre et oriente cette inertie.

En plus du modèle des routines organisationnelles, Allison et Zelikow (1999, p. 255-258) mettent en avant le modèle de la « politique gouvernementale ». Suivant ce modèle, une décision de politique étrangère est le résultat d'un marchandage bureaucratique entre des groupes représentant des ministères, des agences différentes. Les préférences et les croyances des cercles de décideurs dépendent des intérêts des organisations qu'ils servent. La politique produite est le résultat de ce marchandage, que ce soit le triomphe d'un groupe sur un autre ou un compromis (p. 256). Ici encore, le réalisme ne nie absolument pas cet aspect, mais le place à un niveau d'analyse inférieur. Si des contraintes structurelles situées à l'échelle du système international expliquent les incitations qui pèsent sur l'orientation globale d'un gouvernement, des facteurs secondaires, à l'échelle d'une administration, peuvent expliquer plus précisément les différentes prises de positions individuelles. Et ce sont largement les contraintes internationales qui pèsent sur le gouvernement qui orientent les arbitrages entre groupes bureaucratiques concurrents en matière de politique étrangère. Par exemple, dans le Quai d'Orsay des années 1945-1950, certains diplomates sont, par leur trajectoire, prédisposés à valoriser un rapprochement avec l'Allemagne, par exemple parce qu'ils sont des spécialistes des relations franco-allemandes ou de la coopération européenne ; d'autres en revanche sont prédisposés à résister à une telle politique, par exemple parce que leur capital administratif repose essentiellement sur leur proximité avec le Royaume-Uni et que l'intégration supranationale avec l'Allemagne se fait sans Londres. Cependant, cette approche individuelle ne permet pas en elle-même d'expliquer pourquoi la politique française est passée en quelques années d'un partenariat privilégié avec le Royaume-Uni à une intégration avec l'Allemagne, alors même que les diplomates les plus haut placés étaient souvent de purs produits de « l'entente cordiale », à l'image de René Massigli, ancien directeur politique et influent ambassadeur à Londres. Seules les contraintes internationales qui pesaient sur le gouvernement et l'administration française en général permettent d'éclairer ce revirement. Les contraintes individuelles ne permettent que d'éclairer le fait que les individus se soient

ajustés à ce changement de cap avec célérité et enthousiasme pour les uns ou au contraire, tardivement et avec répugnance pour les autres. Autrement dit, les variables individuelles qui peuvent rendre compte de certaines résistances ou d'une certaine inertie sont fondamentalement des variables secondaires.

La méthode que privilégie Bourdieu, quant à lui, est celle d'une « histoire génétique » qui repose sur l'idée « qu'à chaque instant, toute l'histoire est présente dans l'objectivité du monde social et dans la subjectivité des agents sociaux », ce qui tend à limiter « l'espace des possibles » (2012, p. 135). Mais si cette approche, qui renvoie aux théories de la « dépendance au sentier » (Pierson, 2000), est efficace pour rendre compte de la continuité des trajectoires historiques, les changements de structure étant « façonnés en partie par l'état antérieur de la structure » (Bourdieu, 2012, p. 135), elle ne permet pas d'expliquer le changement *lui-même*, c'est-à-dire ce qu'une structure nouvelle a de nouveau. D'autre part, du point de vue des institutions, l'approche génétique revient à expliquer une institution par d'autres institutions antérieures, ce qui ne peut expliquer pourquoi il y a des institutions au départ. Autrement dit, l'inertie n'explique pas la force initiale. On peut même penser que l'idée de Bourdieu selon laquelle le passé restreint toujours l'espace des possibles risque de justifier des dérives « historicistes » (Popper, 1956), à la manière de ces théoriciens soviétiques qui affirmaient que la victoire du communisme dans un pays était nécessairement un phénomène irréversible puisque l'histoire avait un « sens ». C'est précisément parce que des institutions peuvent se désobjectiver, voire s'effondrer, comme l'URSS ou encore la Société des nations des années 1930, et que d'autres, comme la Communauté européenne, peuvent émerger en allant largement à l'encontre des institutions en place, des schémas traditionnels et des références historiques considérées comme évidentes (comme la politique allemande de la France héritée de Richelieu), qu'il est capital, au-delà de l'inertie du passé et du coût élevé du changement, d'étudier les contraintes qui orientent les trajectoires historiques. Ces contraintes s'exercent non seulement aux « origines », qui contrairement à ce que suggère Bourdieu ne sont jamais « arbitraires » (2012, p. 185) ou « contingentes » (Pierson, 2000, p. 263), mais aussi tout au long de l'histoire qui est souvent remplie de chocs, de retours en arrière, de virages brutaux etc., loin de l'évolution en entonnoir décrite par Bourdieu. C'est pourquoi, dans notre étude de l'intégration européenne, nous prendrons soin de ne pas partir du principe que l'intégration est portée par un effet d'engrenage irréversible, comme le pensaient les premiers néofonctionnalistes (Haas, 2004, p. XXI), mais nous

tenterons d'identifier les facteurs qui favorisent non seulement l'intégration au départ, mais également l'échec de l'intégration, voire la désintégration, avec l'exemple de la Communauté européenne de défense. Ainsi, l'analyse institutionnaliste de Pierson (1998, p. 44-50) souligne que des institutions, une fois en place, ont des effets contraignants et rendent les retours en arrière difficiles. De même, Parsons (2003, p. 20) estime qu'en créant des institutions, les dirigeants politiques les plus partisans d'une Europe communautaire ont réussi à contraindre leurs successeurs en les plaçant devant le « fait accompli » (p. 239) et ainsi à rétrécir l'éventail des alternatives futures. Or, si ces analyses pointent une réalité, elles tendent aussi à isoler les institutions des contraintes qui les environnent. Un choc exogène ou une modification des rapports de force peuvent, par exemple, favoriser la désuétude voire l'explosion d'une institution, si son respect devient beaucoup trop coûteux pour les acteurs. Un Etat pourrait ainsi être poussé à quitter l'Union européenne ou à reprendre certaines compétences. Pour véritablement expliquer l'origine et le changement des institutions, il est nécessaire de « sortir » des institutions pour en identifier le « substrat », alors que les explications génétiques se contentent de renvoyer toujours à d'autres institutions. En somme, si l'histoire a une inertie (Pierson, 2000, p. 263), elle ne va pas toujours dans le même « sens ». Elle subit des forces initiales qui l'orientent et c'est à ce niveau d'analyse le plus fondamental que s'attache le réalisme. Ici aussi, la clef est dans la hiérarchie des explications. S'il s'agit pour le chercheur d'expliquer un fait singulier (une conjoncture particulière, les pratiques d'un individu par exemple), la réponse sera essentiellement fournie par l'inertie (le poids du passé, de l'habitus) ; mais s'il s'agit, comme ici, d'étudier de vastes transformations (la mutation d'une trajectoire historique à l'autre, d'une société à l'autre) l'inertie ne lui sera pas d'une grande utilité et la réponse viendra plutôt du mécanisme sélectif (pourquoi telle trajectoire ou tel habitus s'est développé, alors que d'autres ont été éliminés). Refuser cette hiérarchie risque de conduire à un double écueil : soit surestimer la stabilité d'une institution alors que les rapports de force sous-jacents peuvent changer (la thèse de l'irréversibilité du communisme ou de l'unification européenne), soit au contraire sous-estimer la stabilité d'une institution en attribuant à un simple effet d'inertie ce qui tient en fait à des facteurs sous-jacents puissants et actuels (les pouvoirs du Parlement européen sont ainsi parfois expliqués par un habitus parlementaire hérité de l'histoire alors qu'il est possible de les expliquer par les rapports de force actuels entre gouvernements et parlements nationaux). Notre ambition d'expliquer le changement nous oblige donc à nous placer au plus haut niveau de généralité.

b. Réalisme et économie

Par ailleurs, la hiérarchie réaliste des explications doit être précisée car d'autres paradigmes concurrents du réalisme ont aussi proposé leur propre hiérarchie. Ainsi, notre second principe peut être rapproché de la définition du matérialisme par Marx et Engels : « Ce n'est pas la conscience qui détermine la vie, mais la vie qui détermine la conscience » (1982, p. 78). Et en effet, le réalisme n'est rien d'autre qu'un matérialisme politique. Cependant, comme nous l'avons vu, le réalisme se distingue du matérialisme économique des marxistes et des libéraux qui considèrent que les réalités politiques sont déterminées par les réalités économiques : « L'ensemble [des] rapports de production constitue la structure économique de la société, la base concrète sur laquelle s'élève une superstructure juridique et politique et à laquelle correspondent des formes de consciences sociales déterminées. Le mode de production de la vie matérielle conditionne le processus de la vie sociale, politique et intellectuelle en général » (Marx, 1972, p. 4). Et le libéralisme de Moravcsik est à peu près sur la même ligne, aboutissant à l'idée de « primauté des intérêts économiques » dans l'histoire de l'intégration européenne (1998, p. 6), les enjeux qualifiés de « géopolitiques » ne jouant qu'à la marge et dans la mesure où l'économie le permet : « Ce n'est que lorsque les intérêts économiques furent faibles, diffus, ou indéterminés que les politiciens nationaux purent se laisser aller à la tentation de considérer des objectifs géopolitiques » (p. 7). Le réalisme adopte une hiérarchie radicalement inverse. Il considère en effet que les contraintes liées à l'exercice de la violence et les types de pouvoirs et de dominations qui en découlent se situent en amont de toutes les autres contraintes sociales, notamment économiques. Ce raisonnement n'est que l'application aux institutions économiques (notamment le droit de propriété) de ce que nous avons dit sur les institutions en général, c'est-à-dire que ce sont fondamentalement des traités de paix. Ainsi chez Hobbes, ce sont les enjeux économiques qui ne peuvent jouer que dans la mesure où les conditions en termes de violence le permettent. Dans la situation idéale-typique de la guerre de tous contre tous, il n'y a tout simplement pas d'économie : « Dans une telle situation, il n'y a de place pour aucune entreprise parce que le bénéfice est incertain, et, par conséquent, il n'y a pas d'agriculture, pas de navigation, on n'utilise pas les marchandises importées par mer, il n'y a ni vastes bâtiments, ni engins servant à déplacer et déménager ce qui nécessite beaucoup de force ; il n'y a aucune connaissance de la surface de la terre, aucune mesure du temps, ni arts ni lettres, pas de société ; et ce qui est pire que tout, il règne une peur permanente, un danger de mort violente » (2000, p. 225). Cela tient au fait que dans l'état de guerre, la

propriété n'est pas respectée : « C'est aussi une conséquence de ce même état qu'il n'y a ni propriété, ni pouvoir, ni distinction du tien et du mien, et que ce qui peut appartenir à chacun, est ce qu'il peut obtenir et conserver aussi longtemps qu'il le pourra » (p. 228). Le capital économique n'a de valeur que dans la mesure où la violence physique est suffisamment limitée pour que la propriété soit respectée et que l'échange puisse remplacer le brigandage et le travail forcé.

Comme tout peut, dans l'absolu, être acquis par la violence physique ou la menace de la violence, la valeur de toute chose dépend d'abord du coût plus ou moins élevé de l'appropriation par la violence. Nous appellerons ainsi valeur-violence d'un bien le coût de l'ensemble des efforts à consentir pour son appropriation par la violence¹. Si un bien est doté d'une valeur d'échange supérieure à sa valeur-violence, il sera plus profitable de s'en emparer par la violence que de l'échanger. Or, on n'a pas intérêt à investir dans un bien lorsqu'il est moins coûteux de le voler et qu'on risque plus sûrement de se le faire voler que de le revendre. Dans ce cas, la valeur d'échange aura tendance à baisser jusqu'à s'aligner sur la valeur-violence. La valeur-violence d'un bien tend donc à constituer un plafond de sa valeur d'échange. Lorsque le coût de l'appropriation par la violence est bas, la valeur des biens tend à s'identifier à leur valeur-violence ; ils n'ont pas de valeur proprement économique. Chaque individu est rémunéré en fonction de sa capacité à s'approprier des biens par la violence² ; l'économie n'est alors qu'un système de rétribution de l'usage ou de la menace de la violence et s'identifie au brigandage ou au racket. Comme le remarque Arendt à propos du système totalitaire : « Les lois économiques de l'investissement et de la production, de l'équilibre des gains et des profits, et de l'épuisement des ressources ne s'appliquent plus dès lors qu'on cherche, en toute occasion, à renflouer une économie intérieure épuisée avec les produits du pillage des autres pays » (2002, p. 745). C'est à partir du moment où sa valeur-violence est supérieure à sa valeur d'échange que le bien a une valeur proprement économique, autrement

¹ Le terme de valeur-violence est forgé sur le modèle de celui de valeur-travail développé par les économistes classiques et qui désigne le coût du travail nécessaire à la production d'un bien. Il est à noter que dans l'absolu la valeur-violence d'un bien peut être liée à son utilité marginale puisqu'un individu investira plus dans la défense d'un bien précieux que dans celle d'un bien insignifiant, rendant ainsi le premier plus coûteux à conquérir par la force que le second (Umbeck, 1981 ; Anderson et Mc Chesney, 1994, p. 44). Mais l'utilité marginale joue de la même façon sur la valeur d'échange. Ce point est donc négligeable ici dans la mesure où ce qui nous intéresse est la différence entre valeur-violence et valeur d'échange d'un bien donné. L'utilité marginale d'un bien explique pourquoi un individu est prêt à dépenser un coût plus ou moins élevé pour l'acquérir ou pour le conserver, mais ne dit rien du rôle de la violence.

² Pour Umbeck, si le coût de la conquête par la force n'est pas significativement différent du coût de la distribution des biens par contrat, alors le contrat ne peut qu'attribuer à chacun autant que ce qu'il aurait pu conquérir par la force (1981, p. 40).

dit, à partir du moment où l'appropriation par la violence est suffisamment coûteuse pour que le droit de propriété soit un minimum respecté. Or, le coût élevé de l'appropriation par la violence par rapport à l'échange n'est que le corollaire d'une forte capacité défensive ou de résistance des détenteurs de biens. C'est parce que la défense a l'avantage sur l'attaque que le droit de propriété est respecté (Skaperdas, 1992, p. 726-727 ; Bates, Greif et Singh, 2002, p. 623)¹. L'avantage défensif peut se définir par le fait qu'il faille investir moins d'un dollar en défense pour contrer un dollar investi en attaque (Jervis, 1978, p. 188 ; Lynn-Jones, 1995, p. 665-666). Inversement, lorsque l'offensive a l'avantage, il faut plus d'un dollar en défense pour contrer un dollar investi en attaque. Par conséquent, lorsque l'offensive a l'avantage, l'attaquant peut exiger que le défenseur lui cède un bien d'un dollar pour une somme inférieure à un dollar (la valeur d'échange tombe au niveau de la valeur-violence). Le bénéfice ainsi réalisé par l'attaquant constitue une rente offensive². Mais lorsque la défensive a l'avantage, le défenseur peut, en cas de combat, faire payer à l'attaquant un coût supérieur à un dollar pour un bien d'un dollar (la valeur-violence est supérieure à la valeur d'échange). Dans ce cas, et dans ce cas uniquement, l'attaquant potentiel a intérêt à renoncer à la violence et à la menace, devenue inutile, et à acheter le bien d'un dollar contre un autre bien d'un dollar. L'échange équilibré (sans rente offensive) n'est donc réalisable que si l'avantage est à la défensive. C'est l'avantage de la défensive sur l'offensive qui garantit *in fine* la valeur de tous les capitaux, de tous les titres, qu'ils soient monétaires, nobiliaires, professionnels ou symboliques. C'est dans la mesure où l'offensive est plus coûteuse que la défensive que la transaction, l'institution c'est-à-dire le traité de paix, a un sens, que ce soit la fixation d'une frontière internationale, une constitution interne, un échange économique, ou encore ce traité de paix informel qu'est la transaction symbolique. A l'extrême, en cas d'avantage offensif absolu, la valeur des biens, des capitaux serait nulle et la reconnaissance d'autrui et la légitimité n'auraient aucun intérêt. En somme, la structure de la violence fonctionne comme

¹ « En fin de compte, tous les droits de propriété sont fondés sur la capacité des individus, ou des groupes d'individus, à maintenir leur exclusivité par la force » (Umbeck, 1981, p. 39). Les économistes partent généralement du principe que la défense du droit de propriété est assurée par l'Etat ; mais pour que l'Etat lui-même respecte le droit de propriété, il faut que les possédants lui aient imposé ce respect dans le cadre de mobilisations antifiscales ou de révolutions libérales. Comme le montrent Bates, Greif et Singh (2002), l'Etat est essentiellement un spécialiste de la violence pour qui la taxation négociée est devenue plus intéressante que le brigandage. Lorsque la violence du gouvernement ne rencontre pas de résistance, on retombe dans l'économie de prédation totalitaire. Dans le fond, le droit de propriété repose toujours sur un avantage défensif, qu'il y ait ou non un Etat.

² Partons du principe qu'un agresseur veut prendre à un défenseur un bien de 1\$. Si l'agresseur peut avec 0,5\$ investi en attaque obliger le défenseur à dépenser 1\$ pour le contrer, il n'aura pas intérêt à accepter de payer un prix supérieur à 0,5\$ pour le bien de 1\$; en effet, au-delà, l'attaquant pourrait, en choisissant l'option de l'appropriation par la force, obliger le défenseur à payer plus de 1\$ pour le contrer. L'avantage offensif est donc converti en rente offensive.

une banque centrale universelle¹. Tous les autres systèmes de valeurs reposent sur des conventions, des capitaux fiduciaires, contestables par la violence et conditionnés par l'avantage à la défense ; seule la violence repose sur elle-même (Umbeck, 1981, p. 39-40). Pour paraphraser Marx, la valeur de tout capital, de tout pouvoir, repose sur de la valeur-violence « cristallisée », c'est-à-dire sur de l'avantage défensif cristallisé². Ce n'est que dans la mesure de sa valeur-violence qu'un bien peut secondairement être doté d'une valeur d'échange économique. Les théories économiques qui fondent la valeur des biens sur l'offre et la demande raisonnent à partir d'un postulat libéral, c'est-à-dire à partir du principe d'une société pacifiée où l'économie s'est détachée du brigandage (Bush et Mayer, 1974, p. 402). Seule une théorie de la violence peut expliquer la naissance d'une économie de marché fondée sur le commerce (Anderson et Mc Chesney, 1994 ; Skaperdas, 1992). L'économie n'est en fait qu'un cas particulier du politique.

Non seulement l'économie n'existe véritablement que si la structure de la violence le permet, mais ce sont aussi les rapports de force issus de la violence qui déterminent les différentes formes de propriété et leur succession à travers l'histoire. Marx lui-même à propos de l'accumulation primitive du capital souligne que « dans l'histoire réelle, c'est la conquête, l'asservissement, la rapine à main armée, le règne de la force brutale qui ont joué le grand rôle » (1963, ch. XXVI, p. 716). Des rapports de production donnés comme l'esclavage, le féodalisme, le capitalisme, ou le communisme sont toujours conditionnés par une certaine forme de répartition des moyens de la violence. Tout régime de la propriété est d'abord conquis puis défendu par la violence, que ce soit par la capture et le maintien en esclavage d'un peuple vaincu dans une guerre antique, par la constitution et la défense d'une seigneurie médiévale, par le mouvement des enclosures et la résistance des possédants face à l'autorité royale, ou par une révolution et son maintien au pouvoir. Tout régime de la propriété dépend de la stabilité de la violence qui le fonde³. La structure économique découle donc de la répartition des moyens d'exercice de la violence, c'est-à-dire des rapports de force.

¹ Nous verrons plus loin qu'au-delà des facteurs contingents, la valeur relative de la défensive et de l'offensive varie dans l'histoire, notamment en fonction du contexte géographique et technologique.

² Pour Marx, « en tant que valeurs toutes les marchandises ne sont que du travail humain cristallisé » (1963, ch. I, III, A, b, p. 127).

³ Pour Umbeck, tout système d'allocation des richesses, quelle que soit sa logique, doit attribuer à chaque individu « au moins autant de richesse qu'il pourrait en avoir via l'usage de sa propre force » (1981, p. 40).

Plus généralement, la politique ne peut être pensée comme découlant simplement des intérêts économiques et commerciaux, comme c'est le cas en politique européenne chez les néofunctionalistes comme chez les intergouvernementalistes. En effet, les décideurs politiques ont un intérêt propre à maintenir leur pouvoir dans leur Etat et au niveau international et cet intérêt n'est pas réductible aux intérêts économiques issus de la société civile. Pire : la formation de l'Etat est un phénomène largement structuré par le conflit d'intérêts entre le pouvoir politique qui cherche à asseoir sa domination et les forces sociales qui lui résistent, entre le gouvernement qui cherche à accroître ses revenus fiscaux et les détenteurs de capitaux qui cherchent à lui échapper (Tilly, 1992, p. 98). Ainsi, les analyses réalistes de la formation de l'Etat moderne, de Elias (1975) à Tilly (1992), insistent avant tout sur la compétition militaire qui débouche sur la centralisation du pouvoir, par opposition à une tradition économisante, libérale ou marxiste, qui insiste sur l'intérêt économique des classes sociales dominantes, par exemple Moore (1969) ou Wallerstein (1980). Curieusement, c'est dans des travaux rattachés à la science économique que la subordination des institutions économiques à la question de la violence et de la formation de l'Etat a été le plus systématiquement développée. North, Wallis et Weingast (2009) ont par exemple travaillé à la charnière de la science politique et de l'économie et construit une théorie du développement et de la modernisation en partant, en amont de l'économie, d'une théorie de la violence en anarchie et de sa limitation. Placer l'économie en position d'infrastructure par rapport à la politique relève donc du contresens.

C'est ce contresens qui explique que l'interdépendance économique extrêmement forte des Etats européens avant 1914 n'a pas débouché automatiquement sur la coopération pacifique comme le prédisaient les libéraux (Waltz, 1979, p. 140-141 ; Milward, 1994, p. 9) : en 1911 le livre de Norman Angell *The Great Illusion* connut ainsi un immense succès en prédisant que les intérêts économiques des grandes puissances étaient trop liés pour qu'elles aient intérêt à se lancer dans une guerre ou à la prolonger. Inversement, c'est aussi ce qui explique que le système capitaliste n'a pas débouché automatiquement sur l'expansionnisme impérial, comme le prédisaient les marxistes (Waltz, 1979, p. 24) : la fameuse brochure de Lénine publiée en 1916, *L'Impérialisme, stade suprême du capitalisme*, affirmait alors que la guerre était une conséquence inévitable du capitalisme et de sa tendance à la surproduction. Adoptant un contrepoint libéral à Lénine, Polanyi (1983, p. 53) souligna au contraire que la « haute finance » directement intéressée par la stabilité des échanges internationaux était parvenue à

éviter un conflit général entre grandes puissances au XIX^{ème} siècle, constituant ainsi « le parti de la paix » (p. 50). Mais ce faisant, Polanyi raisonne lui aussi en marxiste lorsqu'il affirme que « le système de l'équilibre des puissances fut une superstructure édifée sur l'étalon-or » et que « l'Etat libéral fut lui-même une création du marché autorégulateur » (p. 37-38). Au-delà des polémiques normatives, le point commun de toutes ces analyses est la croyance en la primauté de l'économie sur la politique. Or, si l'on prend comme point de départ la structure économique, sans étudier la structure politique qui lui est sous-jacente, on se condamne à être aveugle sur les déterminants les plus fondamentaux de la situation historique que l'on étudie. Pour sauver leurs prédictions, les marxistes et les libéraux n'ont d'ailleurs pas pu rester fidèles jusqu'au bout au matérialisme et ont finalement ajouté à leurs théories des conditions subjectives telles que la « prise de conscience », le passage de la « classe en soi » à la « classe pour soi » ou la variable idéologique et des facteurs téléologiques tels que « le sens de l'histoire » ou le progrès de la civilisation. Ils ont ainsi rappelé l'idéalisme en renfort afin de pallier les limites d'une conception économiste des contraintes matérielles. Ainsi, Angell écrivit en 1918 que les principaux obstacles à l'abolition, qu'il appelait de ses vœux, de « la vieille politique de désintégration » étaient « les difficultés morales et intellectuelles, les habitudes mentales, les opinions, et les impulsions des hommes, qui n'ont pas suivi le rythme des changements apportés par le progrès des inventions mécaniques¹ ». Autrement dit, si la réalité ne correspondait pas aux prédictions libérales, c'est que les esprits étaient en retard sur les nouveaux moyens d'échange et de communication. C'est un raisonnement analogue que reproduit Gramsci, lorsqu'il considère que « l'hégémonie culturelle » de la bourgeoisie permet d'expliquer l'échec des prédictions de Marx et le fait que le développement du capitalisme n'ait pas abouti à la révolution prolétarienne dans les pays industrialisés. De même, Althusser, tout en maintenant l'économie en position d'infrastructure, concède d'une part que « la détermination en dernière instance par l'économie s'exerce justement, dans l'économie réelle, dans les permutations de premier rôle entre l'économie, la politique, et la théorie, etc... » (1965, p. 219) et souligne d'autre part « l'autonomie relative » de la superstructure idéologique par rapport à l'infrastructure économique, ce qui permet d'expliquer cette fois les errements du totalitarisme stalinien sans mettre en cause les fondements supposés sains de l'économie soviétique (p. 247-248). Cette position en retrait, économique-idéaliste, est d'ailleurs critiquée dans une perspective idéaliste par un constructiviste comme Wendt (1999, p. 137) qui reproche à Althusser de ne pas avoir

¹ Angell (Norman), 1918, *The Political Conditions of Allied Success: A Plea for the Protective Union of the Democracies*, New York, G. P. Putnam's Sons, p. 60, cité par Osiander (1998, p. 416-417).

clairement rompu avec l'idée d'infrastructure économique et aux libéraux de ne pas avoir rompu avec la conception matérialiste des intérêts. Le compromis économique-idéaliste se retrouve aussi chez Bourdieu (1980, p. 224) qui, comme Althusser, dénonce les « usages simplistes de la distinction entre l'infrastructure et la superstructure » en soulignant que les « mécanismes sociaux qui assurent la production des habitus conformes font partie intégrante, ici comme ailleurs, des conditions de reproduction de l'ordre social et de l'appareil de production lui-même ». Autrement dit, c'est bien l'infrastructure économique qui détermine la société, mais grâce à des habitus, c'est-à-dire, en termes marxistes, à des superstructures. Et Bourdieu retrouve une formule très proche de celle d'Althusser en concluant à « l'autonomie relative » des « formes symboliques » par rapport « aux conditions objectives » (1980, p. 241). Il se réapproprie également le facteur marxiste de la « prise de conscience », qui modifie les rapports de classe (p. 243). Ainsi, même s'il critique les « usages simplistes » de la notion d'infrastructure au nom de l'autonomie relative et des effets en retour des facteurs non strictement matériels, censés être placés en position de superstructure, Bourdieu (1980, p. 209) n'en reste pas moins attaché comme Althusser à l'héritage central du marxisme, c'est-à-dire à la primauté de l'interprétation économique des relations sociales : « Lors même qu'elles donnent toutes les apparences du désintéressement parce qu'elles échappent à la logique de l'intérêt "économique" (au sens restreint) et qu'elles s'orientent vers des enjeux non matériels et difficilement quantifiables, comme dans les sociétés "précapitalistes" ou dans la sphère culturelle des sociétés capitalistes, les pratiques ne cessent pas d'obéir à une logique économique. » L'idéalisme permet de sauver l'économisme au sens large, c'est-à-dire non strictement matérialiste. Ainsi, les marxistes comme les libéraux ne font qu'adjoindre des ingrédients idéalistes dans des théories matérialistes, ce qui montre qu'un matérialisme économique ne peut rester matérialiste jusqu'au bout et oblige finalement à jongler avec plusieurs paradigmes à la fois. Mais le réalisme est précisément en mesure de proposer un autre matérialisme, fondé non pas d'abord sur les rapports de production mais sur les rapports de force et la contrainte physique. Seule une théorie plaçant au sommet de la hiérarchie des explications la structure de la violence et les intérêts politiques qui en découlent est en mesure de garantir un positionnement matérialiste cohérent jusqu'au bout et donc une modélisation simple et parcimonieuse de la réalité historique. La révolution copernicienne que propose le réalisme consiste donc à détrôner l'économie et à rendre la place d'infrastructure aux rapports de force politiques.

c. Réalisme et relations symboliques

Si la hiérarchisation des niveaux d'analyse constitue le cœur de la méthode réaliste, elle constitue aussi le principal point d'achoppement avec la théorie de Bourdieu, pourtant très structuraliste par ailleurs. Comme nous l'avons vu, Bourdieu part d'une conception marxiste c'est-à-dire économique de l'objectivité matérielle¹ et c'est pourquoi il se condamne, comme tous les marxistes à mobiliser en complément une forme d'idéalisme. L'argument de Bourdieu est qu'un rapport objectif n'a pas les mêmes conséquences, qu'il soit *connu* ou *méconnu*, ce qui fait que les représentations ont des effets autonomes. Ainsi, le « capital matériel », c'est-à-dire économique, doit être distingué du « capital symbolique », c'est-à-dire, du « capital “matériel” en tant qu'il est méconnu et reconnu » (1980, p. 210). Dans les sociétés précapitalistes comme la Kabylie qu'il a étudiée, seul le capital symbolique fondé sur des transactions morales et informelles peut être reconnu. Son efficacité vient du fait qu'il s'agit d'un « *capital dénié*, reconnu comme légitime, c'est-à-dire méconnu comme capital » (p. 200). La transaction économique est alors maquillée en « échange de dons » et la domination politique s'exerce à travers la « redistribution ostentatoire » qui génère en retour « des contre-prestations qui sont fournies sous la forme typiquement symbolique de témoignages de gratitude, d'hommages, de respect, d'obligations ou de dettes morales » (p. 210). Ce système est notamment celui des sociétés clientélistes où les transactions matérielles sont fondamentales mais symboliquement niées et parées du voile de l'amitié (Briquet, 1997, p. 29-30). Alors que l'usurier qui exige une obligation « ouvertement économique » est méprisé, le généreux donataire qui exige une « obligation morale » en retour est respecté et aimé (Bourdieu, 1980, p. 216). Les deux opérations s'apparentent objectivement à un prêt, mais seule la deuxième est légitime car, par sa dimension symbolique, « *censurée et euphémisée* », elle sait « *mettre les formes* » (p. 217). En somme, l'efficacité d'une pratique, d'une domination, tiendrait à sa forme symbolique, à sa perception, à sa dimension subjective, cognitive. Et par conséquent, la connaissance, la « prise de conscience », aurait une efficacité subversive (p. 243). En révélant la violence de la domination, la connaissance tendrait à la rendre inacceptable et donc inefficace. L'objectivisme matérialiste serait donc coupable de ne pas prendre en compte « le voile des rapports symboliques » et d'ignorer que « la

¹ Symptomatique de ce point de départ marxiste, lorsque Bourdieu (1980, p. 216) parle de « violence ouverte » par opposition à la « violence symbolique », il ne parle pas de violence physique mais d'exploitation capitaliste.

méconnaissance de la vérité des rapports de classe fait partie intégrante de la vérité ce ces rapports » (p. 236-237).

A cet argument, le réaliste répondra que la « forme » plus ou moins ouverte ou euphémisée que prennent les transactions et les relations de pouvoir ne tient pas à un fait cognitif subjectif mais à une origine structurale et matérielle. Bourdieu le reconnaît en partie d'ailleurs (p. 224) et pour lui, c'est l'absence des « conditions institutionnelles de l'accumulation de capital économique ou de capital culturel » qui, dans les sociétés précapitalistes, « fait que les stratégies orientées vers l'accumulation du capital symbolique qui s'observent dans toutes les formations sociales sont en ce cas les plus *rationnelles*, puisque les plus efficaces dans les limites inhérentes à cet univers ». Mais, dans une perspective réaliste, une explication par les institutions ne fait que déplacer le problème (pourquoi ces institutions sont-elles absentes là, présentes ici ?). A travers la distinction entre domination euphémisée et domination ouverte, l'enjeu est précisément d'expliquer le phénomène d'institutionnalisation, de rationalisation des relations de pouvoir, c'est-à-dire la transformation de relations informelles, morales et personnelles en relations formelles, détachées des sentiments et impersonnelles. Pour un réaliste, l'explication ne peut être trouvée que dans la répartition des capacités d'exercice de la contrainte physique. Autrement dit, la forme que prend le pouvoir dans une société dépend de sa structure de répartition. Ce n'est pas une question de connaissance mais une question de moyens. Tout d'abord, les institutions étant fondamentalement des traités de paix, elles ne peuvent être instaurées comme nous l'avons vu que là où et dans la mesure où la défensive a l'avantage sur l'offensive. En effet, lorsque le recours à la violence offensive est facile et efficace, les institutions perdent toute solidité. Ce point est parfaitement illustré par les systèmes totalitaires comme l'Allemagne nazie où l'exercice systématique de la violence tend à vider toutes les institutions, toutes les normes juridiques établies de leur sens, autrement dit à désintégrer l'Etat (Kershaw, 1995, p. 221). Dans ce contexte où aucune règle formelle ne résiste à la violence, seule peut s'exercer une domination informelle et personnelle, c'est-à-dire la domination charismatique au sens de Weber (qui dans ce contexte n'a rien d'« euphémisée » !). D'autre part, dans les contextes structurés par un certain avantage défensif, c'est-à-dire dans lesquels les traités de paix ou les institutions ont un sens et une stabilité, le caractère plus ou moins institutionnalisé ou plus ou moins informel d'une relation de pouvoir est tout simplement fonction des rapports de force et de dépendance. Par exemple, la relation entre suzerain et vassal dans l'Europe médiévale appartient typiquement à la

catégorie des dominations symboliques, euphémisées, inscrites dans des relations de personne à personne, structurée par l'obligation morale et même l'amour que les partenaires se doivent l'un à l'autre. De ce fait, il s'agit d'une domination relativement informelle. Et c'est la concentration des moyens de contrainte de l'Etat, notamment militaires, et corrélativement l'augmentation de sa dépendance, notamment fiscale, à l'égard de la population, qui ont permis le remplacement de la domination traditionnelle du système féodal par la domination rationnelle de l'Etat moderne, c'est-à-dire une domination ouverte, directe, épurée des questions de personnes ou de sentiments, « sans haine et sans passion, de là sans "amour", sans "enthousiasme" » (Weber, 1971, p. 300), autrement dit, plus institutionnalisée, plus formelle. Au cours du XV^{ème} siècle, la référence juridique à la notion de vassalité fut ainsi progressivement abandonnée pour celle de sujétion (Guenée, 1971, p. 230). A l'inverse, alors que la famille traditionnelle était un cadre institutionnalisé de transactions ouvertement matérielles (échanges de dotes, contrats de mariages négociés en vue d'intérêts politiques et économiques) et de domination brutale (instrumentalisation des choix matrimoniaux et de carrière des enfants par les stratégies politiques et économiques de la famille), la formation¹ de l'Etat moderne et donc le désarmement des familles ont favorisé une structuration des relations conjugales et filiales par du capital beaucoup plus informel et personnel (amour, obligation morale) et à une euphémisation des transactions matérielles et de la domination (l'enfant n'est plus censé obéir à des ordres mais suivre son inclination personnelle). En somme, à mesure que la « raison d'Etat » a gagné du terrain, le « mariage de raison » en a perdu : l'Etat en s'intégrant et en s'institutionnalisant, désintégraît et dés-institutionnalisait la famille². Cette inversion historique est parfaitement illustrée dans le *Roméo et Juliette* de Shakespeare, où le passage de la guerre privée entre familles à la pacification sous l'égide du prince constitue la toile de fond du passage du mariage arrangé au mariage d'amour. En France, le code civil et ses évolutions ont cristallisé cette désintégration de la famille par l'Etat puisque la règle de l'égalité des enfants face à l'héritage va directement à l'encontre de la logique de la préservation de l'unité familiale qui passe plutôt par la domination d'un chef de lignage ; ce mouvement s'est poursuivi par la suite avec l'abaissement de l'autorité

¹ Jean François Bayart (1996, p. 4), à la suite de Berman et Lonsdale (1992) insiste sur la distinction « entre la "construction de l'Etat" en tant que création délibérée d'un appareil de contrôle politique, et la "formation de l'Etat" en tant que processus historique conflictuel, involontaire et largement inconscient, conduit dans le désordre des affrontements et des compromis par la masse des anonymes. » De même, nous employons ici le terme d'« intégration européenne » de préférence à celui de « construction européenne ».

² Ultérieurement, le capitalisme familial a pu jouer dans le sens inverse en faveur de la rationalisation de certaines familles, comme l'illustre la tendance à l'endogamie des dynasties industrielles (Bourdieu, 1989, p. 396-399).

juridique du père qui a achevé de faire basculer la famille du côté des relations affectives et informelles¹. Contrairement à ce qu'affirme Bourdieu (1980, p. 243) ce n'est pas la méconnaissance qui conserve la domination et la « prise de conscience » qui la subvertit, mais le rapport de force qui structure les consciences et les investissements affectifs². Le caractère plus ou moins formalisé des transactions et des relations de domination à l'intérieur d'un champ (l'Etat ou la famille) n'est que le symptôme de l'état du rapport de force entre champs.

Il convient donc de lire la dimension symbolique comme une dimension non pas autonome mais pleinement déterminée par la structure des rapports de force. Il est alors possible de constater que le phénomène de rationalisation n'est pas linéaire et général mais au contraire très inégal, suivant l'évolution du pouvoir : en se développant ici, il diminue là. Par exemple, dans la France d'Ancien Régime, une large partie des positions professionnelles s'héritaient ou s'achetaient, comme les charges d'officiers ; l'usage du capital économique et héréditaire des familles dans la vie sociale et dans l'Etat en particulier était donc ouvert et institutionnellement établi à travers des corps constitués : privilèges aristocratiques, offices vénaux, corporations. Du point de vue de ces corps, ce système était parfaitement rationnel et garantissait leur cohésion, leur reproduction et leur autonomie vis-à-vis de l'Etat³. Mais le renforcement de l'Etat lui a progressivement permis de se libérer de sa dépendance à l'égard des corps intermédiaires comme des familles. L'augmentation de la capacité fiscale a par exemple permis d'abandonner la vénalité des offices. Les corps intermédiaires se sont ainsi dés-institutionnalisés et se sont vus relégués au rang de corps informels, beaucoup moins autonomes et menaçants pour l'autorité étatique. C'est au prix du passage par les fourches caudines du système scolaire que le capital familial parvient désormais à conquérir et transmettre des positions sociales qu'il monopolisait de droit autrefois. Des offices héréditaires d'avant 1789 au recrutement « au mérite » mais par cooptation corporatiste au

¹ Bourdieu (1994, p. 143-145), en insistant au contraire sur le fait que la famille est une institution « produite et reproduite avec la garantie de l'Etat » tend à faire oublier cette lutte historique entre l'Etat et la famille. La famille « garantie » par l'Etat à travers l'état civile ou la politique de la famille n'est que le produit de la désintégration relative de groupes qui pouvaient autrefois se poser fièrement comme des forces indépendantes et même concurrentes de l'Etat.

² Dobry (2009, p. XXXVII) voit dans la thèse de la « prise de conscience » un « pur préjugé ethnocentrique » qui « présuppose que les “dominés” ne savent pas qu'ils le sont – ils le savent pourtant, même lorsqu'ils ne veulent pas le savoir – et qu'ils ont besoin pour le découvrir de quelque “conscientisation”. » Dobry fait également référence à Tackett (1997), qui montre qu'en 1789, la « conscience révolutionnaire » fut davantage le produit de la mobilisation que sa cause.

³ L'ambiguïté vient du fait que la rationalisation est souvent considérée du point de l'Etat uniquement et pas du point de vue des familles ou des corps constitués. L'approche réaliste par les rapports de force montre que la rationalisation wébérienne est en fait une rationalisation de l'Etat au détriment de celle des familles et des corps constitués. Ce n'est donc pas tant un progrès de la rationalisation en général qu'une évolution de sa répartition.

XIX^{ème} siècle, puis au recrutement par des concours propres à chaque corps au début du XX^{ème} siècle et enfin au concours unique de l'Ecole nationale d'administration (ENA) depuis 1945, l'Etat français s'est ainsi progressivement autonomisé par rapport aux « grands corps » sur lesquels il s'appuie, en contraignant et en individualisant leur reproduction et donc en limitant leur cohésion et leur capacité à se poser en contre-pouvoirs¹. La valorisation progressive du capital symbolique du « mérite » personnel est donc le symptôme d'un affaiblissement des familles et des corps intermédiaires grâce au renforcement des capacités matérielles de l'Etat. Bourdieu (1989, p. 556) voit dans cette évolution un « “progrès” en efficacité symbolique, qui est corrélatif de l'accroissement de la complexité des circuits de légitimation » : la domination sociale des élites serait de plus en plus légitime puisque de plus en plus dissimulée et méconnue, derrière le voile de plus en plus épais des titres scolaires. L'« autonomie du célébrant » à l'égard du célébré (c'est-à-dire l'autonomie de l'école à l'égard des diplômés) serait ainsi la « condition de l'efficacité symbolique de la célébration », c'est-à-dire de sa légitimité (p. 550). Outre le fait que rien n'indique que le noble ou le parlementaire du XVII^{ème} siècle aient été significativement moins « légitimes » en leur temps que l'*énarque* d'aujourd'hui (le terme d'*énarchie* fut d'ailleurs forgé à l'origine dans une perspective contestataire²), cette approche tend à minimiser la dimension proprement politique de cette histoire, c'est-à-dire le rapport de force sous-jacent qui oppose les « grands corps » à l'Etat. Entre l'aristocrate ou le parlementaire frondeurs du XVII^{ème} siècle qui n'hésitaient pas à défier le gouvernement d'une part et le fonctionnaire sorti de l'ENA d'aujourd'hui, l'évolution est moins celle du « progrès » des techniques de légitimation que de la domestication des élites, qui maîtrisent de moins en moins directement leur reproduction et se trouvent donc de plus en plus dépendantes et soumises à l'Etat. L'autonomie du célébrant n'est en fait la condition de la légitimité du célébré que dans un cas particulier bien précis : celui où le célébré a perdu sa propre autonomie au profit du célébrant. En en faisant une loi générale, Bourdieu (1989, p. 550) tend à universaliser le principe de légitimation des faibles³. Un autre exemple de la lutte entre l'Etat et les corps intermédiaires peut être trouvé

¹ Le Président Sarkozy proposa dans ses « Vœux aux corps constitués et aux agents de la Fonction Publique » du 11 janvier 2008 d'aller jusqu'à supprimer les corps de la fonction publique, ainsi que le classement de sortie donnant droit aux élèves de l'ENA de choisir leur affectation. Ces réformes ont été abandonnées, mais elles auraient été l'aboutissement ultime de ce mouvement séculaire de désintégration des corps constitués.

² Mandrin (Jacques) (pseudonyme), 1967, *L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, Paris, La Table ronde.

³ Ainsi, le monarque absolu qui affirme que son titre ne lui vient d'aucune autorité terrestre n'est pas pour autant illégitime : c'est parce qu'il est fort qu'il peut se permettre de ne négocier son titre avec personne. Inversement, le monarque qui doit se faire élire par les grands ou se faire reconnaître par son parlement n'est pas plus légitime

aux Etats-Unis, où initialement, les emplois publics étaient intégralement distribués par ces corps puissants qu'étaient alors les partis politiques, via un système de patronage, afin de rémunérer les soutiens électoraux et les militants (Skowronek, 1982, p. 48). La figure centrale de la vie politique américaine était alors le patron (*boss*) du parti local, qui contrôlait les nominations et les consignes de vote, sans nécessairement se présenter lui-même aux élections. Ce système commença à être remis en question lors du vote du *Pendleton Civil Service Act* de 1883 qui, en instituant un recrutement au mérite, tendait à libérer le Président et son administration de l'emprise du clientélisme et de la tutelle des *bosses* (p. 55). Ici encore, on observe le lien entre relations symboliques et puissance politique. A mesure que l'administration s'autonomisait et se renforçait sur un mode de plus en plus rationnel-légal, les partis politiques au contraires tendaient à se désintégrer et à passer de transactions directes (distributions de postes contre des votes) à des transactions morales plus voilées et incertaines (campagnes électorales). Ici, la valorisation des titres scolaires n'est pas tant une question de légitimité des fonctionnaires (la réforme concernait surtout des emplois de postiers) mais du passage progressif de l'allégeance au *boss* à l'allégeance au pouvoir exécutif. Le fond du problème est donc, ici aussi, le rapport de force entre l'Etat central et les corps intermédiaires, c'est-à-dire une question d'intégration politique. Cette problématique se retrouve aujourd'hui au niveau de l'« Etat » européen : les Etats membres et les administrations nationales jouent alors le rôle des corps intermédiaires contre lesquels s'opèrent l'autonomisation c'est-à-dire la « dénationalisation » de la Commission européenne (Georgakakis et Lassalle, 2007) : pour un directeur général de la Commission, le rapport à son pays d'origine s'exprime par « euphémisme » (p. 41), même s'il joue souvent un rôle important dans sa carrière, comme en témoignent les postes « à drapeaux », c'est-à-dire les postes qu'une tradition informelle réserve à une nationalité (p. 40). De même que l'intégration nationale a contraint le capital familial à s'euphémiser, à se voiler derrière les titres scolaires pour être reconnu par l'Etat, de même l'intégration européenne contraint aujourd'hui le capital administratif national à se faire oublier, à se voiler derrière un capital institutionnel proprement européen, comme le passage par le cabinet d'un commissaire (p. 43-44), pour être reconnu au sein de la Commission. Le capital symbolique ne dépend donc pas réellement d'un enjeu cognitif : tout le monde *sait bien* que l'origine nationale des directeurs généraux joue un rôle important dans leur carrière, même si l'on fait parfois semblant de l'oublier, de même que tout le monde *sait bien* que les enfants d'ouvriers et de bourgeois n'ont pas les mêmes chances sociales. C'est le degré

du fait de l'allongement du circuit de légitimation : cet allongement n'est que le symptôme de sa faiblesse, de sa dépendance.

d'intégration d'une administration qui détermine si les capitaux extérieurs (familial, partisan ou national) peuvent être utilisés ouvertement ou doivent être préalablement convertis, au risque d'une certaine « déperdition » (Bourdieu, 1989, p. 536). Loin d'être la conséquence de la connaissance ou de la perception des individus, le fait qu'un pouvoir soit plus ou moins moral, informel ou plus ou moins institutionnalisé et formel est le symptôme de l'état des rapports de force. Le symbole est le prix de la faiblesse. Ainsi donc, dans un contexte où la violence est suffisamment limitée pour laisser la place à des transactions, plus un acteur a la capacité d'exercer une contrainte forte et stable, plus sa domination peut s'objectiver dans des titres formels, du droit, des institutions impersonnelles, alors que plus la capacité de contrainte d'un acteur est limitée ou dépendante, plus son pouvoir ne peut que s'exercer sur le mode des échanges moraux, personnels, informels (traditionnels ou charismatiques en termes wébériens) et se reproduire de façon indirecte et incertaine.

Bourdieu avance un autre argument. Les relations symboliques seraient aussi des relations de distinction sociale, or la distinction serait fondée sur des représentations relativement autonomes par rapport aux propriétés matérielles objectives. Bourdieu va même jusqu'à rompre explicitement avec la première règle de la méthode sociologique de Durkheim, selon laquelle les faits sociaux doivent être considérés « comme des choses » (1980, p. 233). Il affirme ainsi que « les individus ou les groupes sont objectivement définis non seulement par ce qu'ils sont mais aussi par ce qu'ils sont réputés être, par un *être perçu* qui, même s'il dépend étroitement de leur être, ne lui est jamais totalement réductible ». Ainsi, il s'agit selon Bourdieu de distinguer deux « espèces de propriétés » : « d'un côté les propriétés matérielles qui, à commencer par le corps, se laissent dénombrer et mesurer comme n'importe quelle chose du monde physique, et de l'autre les propriétés symboliques qui ne sont rien d'autres que les propriétés matérielles lorsqu'elles sont perçues et appréciées dans leur relations mutuelles, c'est-à-dire comme propriétés distinctives ». Ici, le dualisme entre intérêts et idées, moyens et fins, nature et esprit, explication et compréhension etc. est implicitement entretenu puisque, si l'on admet avec Bourdieu que les propriétés symboliques sont fondamentalement cognitives et au moins partiellement irréductibles à des facteurs matériels, alors elles ne peuvent pas totalement être expliquées par des facteurs extérieurs et obligent donc le sociologue à en rester parfois au stade de la simple compréhension. Bourdieu (p. 236-237) prend l'exemple du « marché des valeurs symboliques » que constitue « le monde des salons et du snobisme » dans *A la recherche du temps perdu* de Proust : « Le prestige d'un salon (ou

d'un club) dépend de la rigueur de ses exclusives (on ne peut admettre une personne peu considérée sans perdre en considération) et de la "qualité" des personnes reçues, qui se mesure elle-même à la "qualité" des salons qui les reçoivent [...]. » La logique propre du capital symbolique s'illustre ici par son fonctionnement apparemment circulaire (un salon est chic parce qu'il reçoit uniquement des gens chics, c'est-à-dire des gens reçus dans les salons chics) et donc apparemment déconnectée du capital matériel objectif, à la manière d'une bulle spéculative. C'est ce qui, selon Bourdieu, confère aux formes symboliques « une autonomie relative par rapport aux conditions objectives appréhendées dans les distributions » (p. 241). Autrement dit, certaines formes symboliques résisteraient à l'explication matérialiste. Certes, Bourdieu rappelle immédiatement que cette déconnexion n'est qu'apparente et donc relative puisqu'en réalité « tous les jugements n'ont pas le même poids, et les dominants sont en mesure d'imposer l'échelle des préférences la plus favorable à leurs produits » ; dans le monde décrit par Proust, le capital symbolique est ainsi « la forme exaltée que revêtent des réalités aussi platement objectives que celles qu'enregistre la physique sociale, châteaux ou terres, titres de propriété, de noblesse ou d'université, lorsqu'elles sont transfigurées par la perception enchantée, mystifiée et complice, qui définit en propre le snobisme (ou à un autre niveau, la prétention petite bourgeoise) » (p. 242). Mais, là encore, le réaliste répondra que cette « transfiguration » elle-même, loin d'être un effet de perception, n'est qu'un effet de la structure matérielle. Il suffit pour s'en rendre compte de comparer le monde de Proust avec celui que décrit le duc de Saint Simon dans ses *Mémoires*. Dans la France d'Ancien Régime, le jeu de la distinction n'a pas la forme « transfigurée » qu'elle aura à la Belle Epoque ; ce n'est pas dans le cadre léger et euphémisé des mondanités que se fixent les rangs, mais dans les plus hautes instances officielles du royaume et de la façon la plus ouverte et juridique qui soit : que l'on songe par exemple au conseil de régence suivi d'un lit de justice du 26 août 1718 qui rabaisa le rang des bâtards de Louis XIV. Si en deux siècles, la hiérarchie nobiliaire est passée d'une domination institutionnelle à une domination mondaine, c'est qu'entre temps, la noblesse a perdu l'essentiel de son pouvoir, c'est-à-dire ses moyens de contrainte sur l'appareil d'Etat. Autrement dit, c'est parce que le capital nobiliaire a perdu l'essentiel de sa puissance politique que les transactions et les dominations dont il est l'objet se font de plus en plus informelles et sa reproduction de plus en plus incertaine. En perdant sa capacité de contrainte physique, la noblesse s'est dés-institutionnalisée, a perdu de son objectivité sociale. Ce mouvement est illustré dans l'œuvre de Proust par le déclin mondain du salon de la duchesse de Guermantes, parallèlement à l'ascension de celui de Madame Verdurin qui finit

par conquérir le titre de princesse de Guermantes. Ainsi, c'est précisément cette détermination proprement politique des relations symboliques que Bourdieu méconnaît en présentant la « transfiguration » comme un fait cognitif autonome. Les propriétés symboliques ne sont pas seulement les propriétés matérielles telles qu'elles sont subjectivement perçues ; cette dimension perçue *elle-même* est déterminée par des propriétés matérielles : toujours dans la mesure où la limitation de la violence accorde une valeur aux capitaux conventionnels, plus la contrainte physique dont disposent les détenteurs d'un capital est forte et stable, plus ce capital est ouvertement perçu comme tel et institutionnalisé (rangs officiels chez Saint Simon), mais plus la contrainte physique dont disposent ses détenteurs est limitée ou mouvante, plus le capital est voilé et passe par le biais des relations personnelles, morales, informelles (rangs mondains chez Proust). On voit ici combien, loin de nous inciter à renier le précepte de Durkheim, « le voile des relations symboliques » gagne précisément à être traité « comme une chose », c'est-à-dire un effet de structure indépendant des représentations des acteurs et qui les conditionnent. Cela ne signifie pas que les représentations n'ont pas leur importance mais que pour être expliquées, elles doivent être elles-mêmes objectivées, traitées comme hiérarchiquement subordonnées aux contraintes structurelles. C'est au prix d'une rigueur objectiviste poussé jusqu'au bout que les relations de pouvoir deviennent pleinement intelligibles à travers le changement, du pouvoir le plus informel au plus institutionnalisé, ou pour reprendre l'expression de Proust, « dans le Temps ».

Dans son cours consacré à l'Etat prononcé au Collège de France de 1989 à 1992, Bourdieu (2012) finit par reconnaître cette origine politique de la valorisation des capitaux. Il caractérise l'Etat comme une « banque centrale de capital symbolique » c'est-à-dire « cette sorte de lieu où s'engendrent et se garantissent toutes les monnaies fiduciaires qui circulent dans le monde social » (2012, p. 196 ; 1989, p. 538). Cependant, cette solution ne peut pas encore être pleinement satisfaisante car en renvoyant à l'Etat, c'est-à-dire à une institution, à un produit historique, elle ne fait que déplacer le problème en nous renvoyant à la question suivante : quelle est l'origine de l'Etat ? Ou plus précisément, qu'est ce qui dans l'Etat lui donne les moyens de valoriser ou de dévaloriser les différents champs et les différents capitaux ? Quel est ce « méta-capital qui permet d'exercer un pouvoir sur tout capital » (2012, p. 312) ? La réponse réaliste est naturellement la contrainte physique, seul capital à pouvoir

annihiler tous les autres et à ne pas avoir besoin d'être reconnue pour être efficace¹. Or, c'est précisément ce dernier pas (qui aurait fait de lui un réaliste) que Bourdieu refuse de franchir. Pour lui, « il faut donner la priorité au capital symbolique » (p. 305). Ainsi : « l'accumulation de capital physique ne va pas sans accumulation de capital symbolique dans la mesure où l'accumulation de capital physique repose sur un travail de mobilisation (ce n'est pas un hasard si le mot est passé de l'armée à la politique) donc de construction de l'adhésion, de la reconnaissance, de la légitimité » (p. 317). Et Bourdieu ajoute : « Faire de l'accumulation du capital physique le premier moteur de la construction de l'Etat relève d'une logique mono-causale tout à fait naïve. » Or, premièrement, le caractère « mono-causal » d'une théorie (il serait plus juste de parler de hiérarchie des causes) n'est, dans la perspective réaliste, absolument pas un problème, mais plutôt un atout qui rend les explications plus simples et intelligibles, c'est-à-dire qui en fait véritablement des explications. Et parce qu'elle prend ainsi plus de risques, une telle théorie est aussi potentiellement plus puissante. Mais à l'opposé, Bourdieu semble assumer le caractère faiblement explicatif de sa position théorique qui, certes, peut mettre en valeur ce qu'a de « stupéfiant » (p. 116) la naissance de l'Etat mais ne peut lui assigner une cause simple. En effet, si la légitimité de l'Etat se situe en amont de tous les facteurs matériels, comment expliquer son origine ? En allant au bout de sa logique, le constructivisme de Bourdieu se heurte au même écueil que celui de Wendt (1999) : il peut constater le changement, le trouver « stupéfiant », mais pas l'expliquer. Comme le constatait Durkheim (1897), si les représentations « flottent dans le vide », elles sont inintelligibles. Bourdieu va ainsi jusqu'à revendiquer un « programme de recherche intenable » et « quasiment irréalisable » (2012, p. 116-117). Deuxièmement, tout l'intérêt de la hiérarchisation des explications qui structure la méthode réaliste est précisément de récuser la façon dont Bourdieu, dans la lignée de Weber et de sa thèse du « monopole de la violence physique légitime » (1963, p. 125), pose le problème. Plutôt que de dire qu'un Etat est fondé sur une accumulation de capital physique *et en même temps* de légitimité, le réalisme hiérarchise les deux facteurs en affirmant que la légitimité se conquiert par la force et donc *in fine* par le capital physique. Contrairement à ce qu'affirme Bourdieu, le capital physique ne s'accumule pas d'abord par la « mobilisation » (partir de là c'est partir d'un Etat déjà largement formé disposant d'un territoire et de sujets) mais il s'accumule d'abord par la

¹ Par exemple, lorsqu'un homme en tue un autre, sa domination vaut indépendamment de ce qu'en pense la victime.

guerre et les rapports de force, c'est-à-dire *de lui-même*¹. C'est là le sens de la « loi du monopole » d'Elias (1975, p. 27-28) c'est-à-dire d'une concentration du capital physique découlant de la compétition elle-même : à chaque confrontation, le vainqueur augmente ses « chances », c'est-à-dire ses capitaux, et le vaincu se trouve éliminé. Or, le vainqueur d'une guerre n'a pas besoin de légitimité pour être reconnu comme tel par le vaincu : c'est parce qu'il est vainqueur qu'il est légitime. La légitimité, comme l'*habitus* n'est qu'un effet induit, secondaire, qui consiste, selon les propres mots de Bourdieu à « faire de nécessité vertu » (1980, p. 90) c'est-à-dire à reconnaître l'inévitable comme souhaitable et le rapport de force comme un rapport de droit. C'est ici que Bourdieu, penseur du capital symbolique défini comme capital « dénié », comme capital matériel « méconnu » en tant que tel, devient curieusement lui-même victime de cette méconnaissance, de cet « oubli des origines » et refuse de voir que la légitimité n'est que la forme « méconnue » du capital physique. Pour Bourdieu (2012, p. 116-119), le « coup de force symbolique extraordinaire », « l'accumulation initiale », le point de départ de la formation de l'Etat oblige à se demander comment des hommes ont pu « abdiquer » leur pouvoir. Cette façon mystifiante² de poser le problème s'oppose à la perspective réaliste pour laquelle on n'abdique jamais que des pouvoirs déjà perdus de fait. En somme, la légitimité est comme toutes les institutions, un traité de paix, déterminé *in fine* par la répartition et la stabilité du capital physique³. C'est

¹ La guerre et les relations internationales de façon générale sont les grands absents de l'investigation de Bourdieu sur l'Etat. Et en se focalisant sur la dimension symbolique, Bourdieu semble victime d'une illusion d'optique due à la place prépondérante du cas français dans son analyse. En effet, les rois de France ont commencé avec un faible capital militaire mais ont fini par unifier le royaume ; d'où l'impression courante que c'est le titre de roi (à la fois comme avantage symbolique et comme position centrale dans les relations féodales) qui a permis la conquête de tous les autres pouvoirs (2012, p. 208 ; 396). Mais de nombreux exemples étrangers sont là pour nous mettre en garde contre cette illusion rétrospective. En Angleterre, le titre de roi n'a pas précédé mais a été arraché par la conquête, notamment la conquête normande : c'est à la suite de sa victoire militaire que Guillaume se fit couronner et reconnaître par les nobles saxons. En Espagne, le titre de roi d'Espagne n'existait pas avant le XVIIIème siècle et la fusion juridique de la Castille et de l'Aragon, dont l'union n'était auparavant que personnelle : le titre fut donc le produit de l'unification. En Allemagne, les empereurs du Saint Empire qui partageaient pourtant avec un titre symboliquement plus élevé que celui des rois de France (non seulement d'un point de vue féodal mais aussi comme successeurs des empereurs romains et sacrés par le pape) ont échoué en tentant de former un Etat unifié (Elias, 1975, p. 17) comme l'illustre la reconnaissance de la souveraineté des princes allemands dans les traités de Westphalie. Et c'est finalement une maison périphérique, la Prusse, dont le titre royal ne datait que du XVIIIème siècle, qui scella l'unité allemande. De même, ce n'est pas le pape qui unifia l'Italie, malgré sa centralité, son immense prestige symbolique et des tentatives comme celles des papes du XIIIème siècle ou des Borgia, mais là encore une maison périphérique, le Piémont-Sardaigne. De même enfin, dans la Chine antique des Royaumes combattants, ce n'est pas la vieille dynastie Zhou, pourtant héritière du titre de roi et de la prééminence symbolique et religieuse, qui unifia le premier empire, mais l'Etat périphérique du Qin. Autrement dit, le mythe royal selon lequel la force suit le titre ne peut faire illusion au-delà du cas français.

² On retrouvera par la suite le terme de « coup de force » utilisé par certains auteurs pour expliquer le renforcement du Parlement européen ou de la Cour de Justice suivant une approche supranationale.

³ Comme nous l'avons vu pour l'*habitus*, le fait que la légitimité puisse être, à la marge, en retard par rapport à la force n'est qu'un facteur de brouillage secondaire si l'on se place au niveau d'analyse le plus général.

parce qu'il refuse d'opérer cette hiérarchie des facteurs que Bourdieu rejette la théorie réaliste de l'Etat comme « monocausale », accuse Norbert Elias de laisser « échapper la dimension symbolique du pouvoir étatique » (p. 204) et Charles Tilly d'être « tout à fait muet » à ce sujet (p. 212). Le fait est qu'Elias, Tilly et les réalistes n'ignorent pas la question de la légitimité mais en font la conséquence de la domination physique. Elias (1975) se concentre ainsi sur les monopoles militaire et fiscal qui constituent en fait « deux aspects différents de la même position monopoliste » (p. 25). Il considère que tous les autres monopoles découlent de ces « *monopoles clefs* » (p. 26), qui déterminent notamment la structure affective des individus (1973), autrement dit leurs représentations. Quant à Tilly (1992, p. 101-102), il rappelle que la légitimité n'a pas précédé la formation de l'Etat mais que celle-ci a au contraire dû affronter de fortes résistances, hostiles notamment à l'impôt. La légitimité de l'Etat est donc moins un préalable que le résultat de la formation de l'Etat, des transactions entre souverains et populations faisant suite à des affrontements souvent violents. Tilly revendique ainsi une conception réaliste ou « cynique » de la légitimité (2000, p. 100) en s'appuyant sur les travaux de Stinchcombe (1968) : « La légitimité est la probabilité que d'autres autorités vont agir pour confirmer les décisions d'une autorité donnée. D'autres autorités, ajouterais-je, sont bien plus susceptibles de confirmer les décisions d'une autorité contestée si celle-ci contrôle une force substantielle. » Autrement dit, la légitimité dépend du rapport de force matériel. Nous verrons aussi à propos de l'intégration européenne que la légitimité supranationale n'a pas précédé ou rendu possible l'intégration, mais qu'elle en a été la conséquence : les gouvernements n'ont abdiqué que des pouvoirs déjà perdus, notamment du fait de l'interdépendance. C'est sous la contrainte que les gouvernements ont accepté de légitimer des institutions européennes.

Lorsque Bourdieu (1994, p. 117-118) entend illustrer la « *logique propre* » de la concentration du capital symbolique, « qui n'est pas celle de la concentration du capital militaire ni celle du capital financier », il prend l'exemple de l'extension progressive de la compétence de la justice royale dans la France médiévale et moderne. La multiplication des « cas royaux » et surtout la « *théorie de l'appel* » ont ainsi soumis au roi toutes les juridictions du royaume. Bourdieu souligne également que la formation de l'Etat en France a été portée d'un point de vue pratique et idéologique par des juristes et des légistes proches du pouvoir royal, d'une noblesse de robe qui « pour se construire, a dû construire l'Etat, c'est-à-dire, entre autres choses, toute une philosophie du politique » (Bourdieu, 1989, p. 543-544). Or, ce serait une erreur de voir dans la dimension juridique de la formation de l'Etat une logique

autonome, indépendante de la concentration du capital matériel. Il ne suffit pas que quelques légistes intéressés à la diffusion d'un droit pour des raisons professionnelles en proclament la primauté : encore faut-il la faire reconnaître et ce processus ne peut être arbitré que par des rapports de force *in fine* politiques et matériels. Ainsi, à la fin du moyen-âge, alors que les glossateurs du Saint Empire s'appuyaient sur le Code justinien pour affirmer que l'empereur était « *dominus mundi* » ou seul souverain du monde (Skinner, 2009, p. 33), les canonistes du Vatican revendiquaient pour le pape la « *plenitudo potestatis* » ou plénitude du pouvoir aussi bien temporel que spirituel sur la chrétienté (p. 41), les légistes du roi de France affirmaient qu'il était « empereur en son royaume » (Gauvard, 2004, p. 320), et le jurisconsulte italien Bartole développait en faveur des cités libres d'Italie le concept de « *sibi princeps* », autrement dit affirmait qu'elles étaient de fait leurs propres empereurs (Skinner, 2009, p. 37). Tous s'appuyaient sur le droit romain, mais pour défendre des revendications radicalement concurrentes. En définitive, ce sont les rapports de force politiques et en premier lieu les guerres qui sont venus donner force à ces doctrines ou au contraire les faire entrer en désuétude. C'est ce qui poussa d'ailleurs Bartole à théoriser le principe selon lequel, en cas de conflit entre le droit et les faits, c'est le droit qui doit être mis en conformité avec les faits (Skinner, 2009, p. 35). Autrement dit, le droit tend à s'aligner sur les rapports de force matériels et non l'inverse. La formation de l'Etat français par la primauté du droit royal n'a ainsi pas suivi une « logique propre » mais a été le corolaire du renforcement militaire et financier de la couronne. Ce mouvement peut ainsi être comparé aujourd'hui au processus de reconnaissance progressive de la primauté du droit communautaire par les cours nationales. Comme autrefois la procédure d'appel, la procédure de renvoi préjudiciel a contribué à placer les cours supérieures nationales en position de subordonnées par rapport à la Cour de Justice de Luxembourg. Or, nous tenterons de montrer que, loin de résulter d'une mystérieuse logique symbolique autonome, l'intégration juridique a été un produit de l'intégration politique et a été de part en part structurée par la contrainte des rapports de force. Les cours supérieures nationales ont défendu la primauté du droit national tant qu'elles l'ont pu et n'ont renoncé à leur indépendance que lorsque celle-ci était déjà vaincue de fait. Elles ont suivi en quelque sorte le principe de Bartole. Ainsi, lorsque Parsons (2003, p. 21) affirme que la Communauté européenne l'a emporté sur le long terme parce qu'elle s'est appuyée sur la légitimité du droit, ce qui aurait « protégé » ses institutions des critiques, il reproduit le même biais téléologique que Bourdieu au sujet de l'Etat français, et oublie que la critique voire la résistance à l'égard des institutions européennes s'est *elle aussi* appuyée sur le droit,

notamment dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français ou dans celle du Tribunal constitutionnel fédéral allemand. C'est pourquoi l'arbitrage de ce débat n'a pu venir que de facteurs extra-juridiques, c'est-à-dire de rapports de force politiques.

En séparant capital « physique » et capital « symbolique », puissance et légitimité, Bourdieu se condamne en fait à entretenir une théorie dualiste, sorte de translation à l'intérieur même de la sociologie du dualisme général de Dilthey entre « nature » et « esprit », dans laquelle un facteur physique n'a d'efficace que s'il est associé à un facteur symbolique qui lui est irréductible¹. Bourdieu conçoit ainsi la réalité comme « *intrinsèquement double* » (1980, p. 234). A l'opposé, le réalisme est héritier du monisme de Spinoza pour qui il n'y a qu'une seule substance dont « la pensée » et « l'étendue » ne sont que des attributs particuliers (2000, Partie II, Prop. VII), ce qui conduit à considérer que le droit est défini par la puissance (2007, ch. II, § 3, 10, 17) autrement dit qu'une domination symbolique est toujours définie par une domination physique et n'a donc aucune autonomie.

d. La méthode objectiviste

L'efficacité du réalisme provient donc de sa capacité à rendre compte de très larges aspects de la réalité en s'appuyant sur un minimum d'hypothèses très cohérentes, situé au niveau d'analyse le plus général. Inversement, prendre les représentations non seulement comme des produits des contraintes structurelles mais aussi comme des explications autonomes, c'est-à-dire mélanger les niveaux d'analyse au lieu de les hiérarchiser, reviendrait à complexifier le modèle, à mêler des hypothèses hétérogènes, voire *ad hoc*, pour un gain explicatif incertain ou marginal. La théorie ainsi produite deviendrait dangereusement polymorphe, transformant ses hypothèses au gré des obstacles et n'en poussant aucune au bout de sa logique, au point d'être infalsifiable². En effet une théorie qui affirmerait, par exemple, que les institutions sont le produit de l'état des rapports de force mais sont *aussi*, en tant que formes symboliques, « relativement autonomes » à l'égard de ces rapports de force, cette théorie s'accommoderait, d'un point de vue empirique, de tout et son contraire (que les institutions soient structurées par les rapports de force ou pas, qu'elles changent avec eux ou pas) et ne pourrait donc

¹ On trouve déjà ce dualisme typique du constructivisme chez Berger et Luckmann (2002, p. 32) qui opposent réalité « objective » et réalité « subjective ».

² Sur la notion de falsifiabilité, voir Popper (1973, p. 37), ainsi que sur le problème des hypothèses auxiliaires (p. 81).

formellement être contredite par aucun énoncé de base (Popper, 1973, p. 67). En revanche, une thèse simple, universelle et tranchée se révèle, précisément dans la mesure où elle apparaît simpliste ou déterministe, ouverte à la « critique factuelle » (1979a, p. 77) du type : « telle institution n'est structurée ni par des contraintes matérielles, ni par des rapports de force ». Comme nous allons le voir, ce type d'énoncé a par exemple été avancé à propos du Parlement européen (Costa et Magnette, 2003, p. 49). Par ailleurs, il semble nécessaire, également pour des raisons méthodologiques, de partir du principe que les représentations et les institutions ne constituent jamais une cause ultime ou autonome et sont toujours les symptômes de contraintes structurelles en amont, car (même si cela est peut-être parfois faux) ce principe a au moins l'avantage d'appeler à poursuivre et à approfondir les recherches empiriques jusqu'aux contraintes les plus indépendantes et à ne jamais se contenter d'une explication facile et tautologique du type de la « vertu dormitive de l'opium » des médecins de Molière : ces peuples se sont fait la guerre car ils avaient une *représentation* conflictuelle du monde ; ces groupes ont défendu l'intégration européenne à cause du *cadre* européen du débat dans ce milieu à cette époque ; ce gouvernement a défendu le parlementarisme européen parce qu'il avait un *habitus* parlementaire etc. L'explication par les représentations et le discours est en fait une explication par défaut, toujours disponible et généralement mobilisée lorsque l'on ignore les contraintes plus structurelles qui sont en jeu. Déjà Durkheim (1988, p. 121) mettait en garde : « *Le caractère conventionnel d'une pratique ou d'une institution ne doit jamais être présumé.* » Et il invoquait son expérience personnelle pour assurer que « les faits en apparence les plus arbitraires » présentent à « une observation plus attentive des caractères de constance et de régularité, symptômes de leur objectivité ». De même, la méthode réaliste part du principe que le caractère autonome d'une représentation, d'un discours, d'une idéologie, d'un habitus, d'une institution etc. ne doit pas être présumé et qu'une observation attentive doit permettre d'en découvrir les déterminants objectifs, c'est-à-dire structurels et matériels.

Une explication causale n'a de sens que si la cause imputée est indépendante de la conséquence à expliquer. Or, lorsque l'on explique une action par les représentations des acteurs, rien ne garantit que ces représentations ne soient pas plutôt les conséquences de l'action. La démarche réaliste s'imposera ainsi de rechercher quelles conditions matérielles indépendantes des acteurs déterminent des comportements et des représentations conflictuelles, quelle contrainte sélectionne une option politique pour la rendre

incontournable, quel rapport de force détermine un gouvernement à défendre telle position etc. En somme, le réalisme a l'avantage de poser des questions exigeantes au lieu d'apporter des réponses superficielles. Par exemple, Moravcsik (1998, p. 153) adjoint à son explication centrale de l'intégration européenne par les intérêts des gouvernements une explication secondaire par l'idéologie, là où les intérêts des gouvernements ne lui apparaissent pas clairement, notamment en ce qui concerne le renforcement du Parlement européen ; certains auteurs (Costa et Magnette, 2003, p. 53) lui font crédit de cette « grande nuance » qui le prémunirait contre le risque de l'explication « monocausale ». Pourtant, comme nous tenterons de le montrer, il est parfaitement possible de rendre compte des intérêts et des rapports de force en jeu dans le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, en faisant rentrer les parlements nationaux dans l'analyse. Loin d'augmenter la valeur de la théorie de Moravcsik, le recours aux idéologies n'a constitué pour lui qu'un « asile de l'ignorance » lui permettant, à peu de frais, de se débarrasser d'un problème avant même de l'avoir réellement affronté. S'il avait été fidèle jusqu'au bout à son explication par les intérêts gouvernementaux, peut-être n'aurait-il pas résolu la question immédiatement, peut-être même aurait-il dû l'accepter comme un contre-exemple sérieux à sa théorie, mais au moins n'aurait-il pas entretenu l'illusion qu'elle était résolue par la simple apparition du mot « idéologie » en *deus ex machina*. En effet, il est probable que « l'idéologie fédéraliste » affichée par certains décideurs soit le corolaire et non la cause de leur politique (ils valorisent les idées qui justifient leurs décisions). Citons Costa et Magnette dont le point de vue est assez typique des approches « nuancées » (2003, p. 56) : « On ne pourra établir le poids autonome des idées que dans la mesure où une décision ne peut être expliquée ni par les intérêts des acteurs, ni par les contraintes institutionnelles. Dans tous les autres cas, les idées ont peut-être joué, mais dans une mesure qu'il est empiriquement impossible d'établir. » De façon générale, les constructivistes ont parfois recours au « *process tracing* » : l'observateur suit les contraintes objectives qui ont affecté une décision et conclut qu'elles n'ont pas totalement déterminé le choix final, isolant ainsi le poids propre des idées (Parsons, 2002, p. 49).

Tout le problème de cette méthode réside dans le fait que le rôle autonome des idées est établi à partir d'un fait négatif, d'une absence d'explication, qui a pourtant beaucoup plus de chances de résulter des limites de la recherche et des connaissances à un moment donné que d'une impossibilité absolue. Il faut également souligner que cette méthode ne démontre rien de positif sur les idées elles-mêmes : elle ne fait qu'isoler un espace supposé

d'indétermination. Or, si cet espace peut être « rempli » par le rôle des idées, il peut aussi être rempli par l'invocation du hasard ou par n'importe quelle explication *ad hoc*. Ainsi, les politistes contemporains font écho aux philosophes du XVII^{ème} siècle qui croyaient pouvoir affirmer que tout ce qu'ils ne parvenaient pas à expliquer par des causes physiques constituait autant de preuves de l'intervention de Dieu. Isaac Newton disait lui-même de la division des astres en deux sortes, les étoiles et les planètes : « Je ne pense pas que ce soit explicable par des causes seulement naturelles, mais suis forcé de l'attribuer au conseil et à la délibération d'un Agent volontaire » (Koyré, 1973, p. 223). Il pensait de même de la cause de la gravité, de la cause des mouvements du cœur des animaux et de la cause de la chaleur des parties intérieures de la terre (p. 260-261). Or, c'était exactement ce type de recours à la volonté de Dieu pour expliquer l'origine des phénomènes naturels que Spinoza qualifiait de « réduction non à l'impossible mais à l'ignorance » et aussi de refuge « dans l'asile de l'ignorance », dans l'appendice du livre I de l'*Ethique* (1999, p. 85-87). De même, le raisonnement de Costa et Magnette mais aussi implicitement de Moravcsik (1998, p. 153), qui déduit le rôle autonome des idées de l'absence (apparente) d'explication par les intérêts et les contraintes, constitue exactement une réduction à l'ignorance.

Par ailleurs, Parsons (2002) propose une méthode un peu plus élaborée. Selon lui, l'autonomie des idées peut être mise en évidence dans les cas où elles traversent les clivages entre positions objectives différentes (p. 50). Ces exemples tendraient à montrer que « les acteurs interprètent leurs intérêts à travers des idées qui peuvent varier indépendamment de leurs positions objectives ». Or, comme la précédente, cette méthode risque de reposer essentiellement sur une définition trop superficielle ou restrictive de ce qui constitue les positions objectives. Par exemple, selon Parsons, deux diplomates français ayant les mêmes origines sociales, les mêmes sympathies partisans, travaillant dans le même bureau peuvent défendre l'un l'intégration franco-allemande, l'autre un partenariat avec le Royaume-Uni, ce qui tend à montrer que leurs idées n'émanent pas de pressions objectives (p. 51). Or, nous verrons justement que les prises de positions des diplomates du Quai d'Orsay aux premiers temps de l'intégration européenne étaient largement corrélées à des différences en termes de carrières et de capitaux accumulés : les diplomates (souvent dominants au début de la période) ayant capitalisé sur leur proximité avec le Royaume-Uni défendaient plutôt le maintien d'une politique traditionnelle fondée sur l'entente cordiale et liée à une hiérarchie des carrières valorisant notamment l'ambassade de Londres ; d'un autre côté, les spécialistes de

l'Allemagne et des organisations internationales d'après-guerre défendirent souvent d'autant plus précocement l'intégration européenne tournée vers l'Allemagne que ce nouveau cap revalorisait leur expertise. René Massigli d'un côté et Hervé Alphand de l'autre sont à cet égard des cas typiques. Autrement dit, avant d'affirmer que seules les idées subjectives peuvent expliquer la divergence entre deux acteurs, ce qui clôt le débat sans expliquer grand-chose et surtout, contrairement à ce qu'affirme Parsons (2003, p. 28-31), n'apporte rien de positif quant à connaissance d'un monde supposé « socialement construit » faute de mieux, il convient plutôt d'approfondir l'étude des conditions objectives qui se révèle souvent fructueuse. En effet, cette voie est susceptible d'apporter davantage à la compréhension d'une situation historique que la conclusion un peu rapide à l'indétermination et à la pure contingence, qui s'apparente en fait à une impasse. Plus généralement, le fait que la question européenne suscite souvent, jusqu'à aujourd'hui, des prises de positions suivant des lignes de clivages transversales par rapport aux familles politiques traditionnelles ne signifie en aucun cas que ces prises de positions soient purement idéologiques et indépendantes des positions objectives des acteurs : cela signifie simplement qu'elles obéissent, au moins partiellement, à d'autres clivages que les clivages dominant la politique intérieure (Lehingue, 2007). Renvoyer ce qu'on ne parvient pas à expliquer immédiatement à des origines spirituelles, qu'elles soient divines ou humaines, est en fait une réaction courante des chercheurs effrayés par le vide des questions non encore résolues.

La hiérarchie des niveaux d'analyse, la cohérence et la parcimonie sont des exigences qui, si elles rendent les explications plus fortes, les rendent aussi plus difficiles. Cela signifie que nous n'allons pas expliquer l'intégration européenne par l'évolution de facteurs purement symboliques (nouvelle culture, nouvelle perception, émergence d'une légitimité européenne, prise de conscience, cadrage supranational des problèmes, conviction personnelle d'un acteur clef etc.) mais que nous chercherons toujours en amont le « substrat » des facteurs matériels qui déterminent ces pratiques et ces représentations.

4. Epistémologie du réalisme : l'unité des sciences

Nous adhérons donc à l'idée réaliste selon laquelle il existe une certaine objectivité dans les faits politiques et que cette objectivité repose *in fine* sur la violence, la compétition et les

rapports de force, facteurs objectifs par excellence dans la mesure où ils s'imposent aux individus indépendamment de leurs croyances, de leur volonté ou de leurs représentations. A l'opposé, Ashley (1984) et les constructivistes anti-structuralistes considèrent par exemple que les théories des relations internationales sont aussi constitutives des réalités qu'elles sont censées décrire puisqu'elles conditionnent les représentations des acteurs. Ainsi le pouvoir ne serait pas une notion objective, mais découlerait d'un processus de reconnaissance sociale fixé par des représentations collectives (p. 259). La politique internationale serait donc le produit des théories politiques dominantes et les théoriciens néoréalistes ne seraient en fait que les promoteurs, les intellectuels organiques des normes qu'ils prétendent découvrir : « Il s'ensuit un structuralisme positiviste qui traite l'ordre existant comme un ordre naturel, qui limite plus qu'il n'enrichit le discours politique, [...] qui prive toute interaction politique de toute possibilité d'apprentissage social et de changement créatif. Il s'ensuit une idéologie qui anticipe, légitime et oriente un projet totalitaire de dimensions mondiales : la rationalisation de la politique mondiale » (p. 228). De même, Wendt (1999, p. 368) considère que la théorie réaliste, en postulant des acteurs préoccupés uniquement par leurs intérêts propres, « contribue à créer et à réifier » un monde égoïste et devient une théorie normative. Pourtant, si une science politique est possible, c'est que les croyances subjectives peuvent être confrontées à une épreuve des faits objectifs qui leur sont exogènes. La détermination des idées par les contraintes structurelles repose sur le fait que les contraintes structurelles sont plus solides, moins malléables que les idées. Un bon exemple est fourni par « le culte de l'offensive » (Van Evera, 1984) pendant la guerre de 1914-1918. Pratiquement tous les dirigeants politiques et militaires d'Europe pensaient en 1914 que la guerre serait courte et faite d'offensives décisives ; l'expérience récente des guerres balkaniques (1912 et 1913) tendait également à confirmer l'idée de la rapidité des guerres modernes. Pourtant la « grande guerre » a été longue et essentiellement défensive et les militaires ont bien été obligés de réviser leur doctrine, à l'épreuve des réalités. Cet exemple montre à la fois que la perception des acteurs n'est pas toujours correcte, mais qu'en même temps ces perceptions ne sont aucunement auto-réalisatrices et finissent par céder devant les contraintes de la compétition.

Ce parti pris réaliste a donc des implications épistémologiques. En effet, elle fait perdre une grande partie de sa justification à l'opposition traditionnelle entre sciences de l'homme et sciences de la nature. Le réalisme ne s'oppose donc pas seulement au dualisme théorique (entre nature et esprit, matériel et symbolique, intérêts et idées) et au dualisme

méthodologique (entre explication et compréhension) mais aussi au dualisme épistémologique (entre sciences naturelles et sciences humaines). Cette dernière opposition repose notamment sur l'idée que les sciences de la nature partent des lois de la nature, de l'environnement, alors que les sciences humaines partiraient des hommes, de leurs représentations, de leurs idées ou de leurs discours : « D'une façon plus générale, l'homme pour les sciences humaines, ce n'est pas ce vivant qui a une forme bien particulière (une physiologie assez spéciale et une autonomie à peu près unique) ; c'est ce vivant qui de l'intérieur de la vie à laquelle il appartient de fond en comble et par laquelle il est traversé en tout son être, constitue des représentations grâce auxquelles il vit, et à partir desquelles il détient cette étrange capacité de pouvoir se représenter justement la vie » (Foucault, 1966, p. 363). Ainsi, héritiers de la tradition allemande et du dualisme de Dilthey, Berger et Luckmann (2002, p. 75-76) affirment : « L'ordre social est un produit de l'homme ou, plus précisément, une production continue de l'homme. [...] L'ordre social ne fait pas partie de "la nature des choses", et il ne peut être dérivé des "lois de la nature"¹. » Cette opposition entre humain et naturel repose donc sur le postulat idéaliste selon lequel les actions humaines sont avant tout déterminées par des faits culturels, des représentations, des idées, des catégories, que l'homme extériorise. L'homme aurait donc le pouvoir de modifier les contraintes qui déterminent son comportement, ou plutôt il n'y aurait pas de contraintes, seulement un long processus de réflexion de l'homme sur lui-même. L'histoire de l'homme serait essentiellement l'histoire de ses représentations. Et les sciences humaines ne seraient pas vraiment des sciences objectives et déductives comme les sciences naturelles, mais plutôt des entreprises d'exégèse de ces représentations. Autrement dit : « la physique tend à l'explication causale ; la sociologie à la compréhension des desseins et des significations » (Popper, 1956, p. 18). Mieux encore : les sciences humaines et sociales participeraient activement à cette production continue du monde social (Almond et Genco, 1977, p. 494). En effet, l'homme aurait une réflexivité lui permettant, notamment à travers les sciences humaines, de critiquer et de modifier ses représentations et donc son comportement par l'apprentissage, l'expérience, l'exercice de sa raison, la « prise de conscience ». Popper (1956, p. 4) illustre cette sorte d'historicisme en invoquant l'activisme de Marx dans sa onzième thèse sur Feuerbach : « Les philosophes n'ont fait qu'*interpréter* diversement le monde, ce qui importe, c'est de le *transformer* » (1982, p. 54). De même, Bourdieu (1980, p. 243) affirme que la « prise de conscience » subvertit l'ordre établi et tend donc à le transformer : « L'efficacité spécifique de l'action subversive

¹ Dans ce passage, Berger et Luckmann réduisent essentiellement à la nature à la biologie humaine, mais ils évoquent également l'environnement naturel.

consiste dans le pouvoir de modifier par la prise de conscience les catégories de pensée qui contribuent à orienter les pratiques individuelles et collectives et en particulier les catégories de perception et d'appréciation des distributions ». En particulier, les classifications contribueraient par leur efficacité proprement symbolique à l'existence des classes sociales (p. 244), c'est-à-dire, en termes marxistes, au passage de la « classe en soi » à la « classe pour soi ». En somme, la réalité sociale serait structurée par les catégories produites notamment par les sciences sociales. Bourdieu (1994, p. 27) va jusqu'à parler d'« *effet de théorie* » : en donnant à voir la classe ouvrière, Marx aurait en fait contribué à faire de cette classe une réalité, alors même qu'elle n'existait pas complètement *a priori*. Et dans le champ des études européennes, les constructivistes (Christiansen, Jorgensen, Wiener, 1999, p. 531) se demandent également : « Les européenistes, par leurs recherches, contribuent-ils à l'Europe qu'ils étudient ? Et même, l'Europe peut-elle exister sans la vaste littérature produite à son sujet ? » Dobry remarque (2009, p. XXVI) à propos des auteurs participant à cette « sorte de constructivisme » : « Les plus naïfs, ou les plus radicaux si l'on préfère, en déduisant sans scrupule que cela offre aux acteurs sociaux un puissant levier de transformation de la société, puisque pour changer tel aspect de la réalité sociale, il suffirait de changer... la catégorie, le mot qui le désigne. » Une théorie aurait le pouvoir performatif de faire advenir une classe sociale en la désignant comme telle ou de générer une « prise de conscience » de l'identité européenne en la prenant pour objet. Mais la perspective réaliste refuse cette thèse idéaliste en partant du principe que les comportements et les représentations des hommes sont déterminés avant tout par des structures matérielles indépendantes de leurs représentations et que l'expérience et la réflexivité ne changent rien à l'affaire. Le discours des sciences humaines, s'il participe à la réalité sociale comme n'importe quel discours, n'a pas le pouvoir de transformer en propre une structure sociale, parce que celle-ci (de même que les discours qui s'y rapportent) est déterminée avant tout par des contraintes matérielles, des rapports de force objectifs et les intérêts qui en découlent¹. Ainsi, ce n'est pas le fait de désigner la « classe ouvrière » ou « l'Europe » qui transforme, même marginalement, ces catégories en acteurs sociaux réels mais bien, à l'inverse, les conditions matérielles de leur intégration qui se traduisent dans les représentations, y compris ces représentations particulières que sont les

¹ S'il est vrai que la simple étude statistique de la distribution inégale des capitaux ne permet pas à elle seule de cerner la réalité d'une classe sociale, cela ne signifie pas pour autant que le reste n'est que représentations autonomes. Marx, par exemple (1945, p. 91), considère que les paysans français de 1848 vivaient dans les mêmes conditions économiques mais ne formaient pas une classe réelle, mobilisée et organisée et ne se percevaient pas comme un groupe uni. Mais il explique ce fait par la faible division du travail et la faible interdépendance entre familles paysannes. Ainsi, même *la façon dont est perçue* la distribution inégale des capitaux peut être expliquée par des facteurs strictement matériels.

théories de sciences sociales. La catégorie sans les contraintes est condamnée à demeurer un concept creux, comme l'Europe sous la plume du chancelier Bismarck (Van Middelaar, p. 37) : « Pérorer sur l'Europe, c'est avoir tort. Notion géographique. » Inversement, une fois que des contraintes sont là, les individus sont de toute façon incités à ajuster leurs représentations, avec ou sans la participation des sciences sociales. Les catégories n'ont donc aucune « efficacité propre » et encore moins « subversive », mais seulement une efficacité par ricochet, en vertu des contraintes matérielles qui les sous-tendent¹. Non seulement la réflexivité et la créativité humaine n'ont pas le pouvoir de transformer la réalité sociale, mais encore cette réflexivité et cette créativité elles-mêmes sont fortement déterminées, stimulées, orientées par la réalité sociale. Si un monde nouveau est souvent accompagné par un essor d'idées nouvelles, c'est que ces dernières en sont les conséquences et non les causes. Le réalisme rompt donc la relation circulaire par laquelle l'homme ne serait que ce qu'il pense qu'il est en introduisant entre l'homme et ses représentations un troisième facteur, la structure matérielle. Des siècles de philosophie éclairée et des générations d'intellectuels théorisant une fédération européenne n'ont longtemps pu empêcher la reproduction des rivalités nationales et des guerres. Que l'on songe par exemple à l'abbé de Saint-Pierre, écrivant sur une « Union européenne » dès 1712², ou à Victor Hugo, évoquant les « Etats-Unis d'Europe » en 1849. Ces catégories devaient rester encore longtemps creuses, ou plutôt n'être que de simples slogans à l'usage de certains milieux intellectuels. Mais il n'a fallu que trois ans à peine de 1947 à 1950 pour que, sous la pression de nouveaux rapports de force internationaux, un pays comme la France révolutionne en profondeur sa politique étrangère et fasse le choix de l'intégration européenne. Cette solution ne fut intégrée dans les représentations des acteurs comme une option politique à valoriser qu'après s'être imposée dans la pratique, au départ

¹ Dans leur étude des usines Peugeot, Beaud et Pialoux (1999, p. 347-371) montrent que les évolutions des conditions matérielles de la production (généralisation des flux tendus, recours à l'électronique, au travail intérimaire...) ont entraîné depuis les années 1980 un déclin du militantisme, de la sociabilité ouvrière et même du sentiment d'appartenance au groupe ouvrier. Lorsque les contraintes structurelles ne sont plus réunies, une catégorie aussi anciennement et largement présente dans les consciences que « la classe ouvrière » perd ainsi son effectivité concrète. La « prise de conscience » est donc un faux problème et les syndicalistes dont le discours ne porte plus en font l'amère expérience.

² Rousseau, dans son *Jugement sur la paix perpétuelle*, estima que l'ouvrage de l'abbé de Saint-Pierre sur la paix perpétuelle était « inutile pour la produire, et superflu pour la conserver ». Autrement dit, si la « République européenne » n'existe pas, aucun discours ne peut la faire advenir et si elle existe, elle n'a pas besoin de discours pour persévérer. Une idée n'a aucune efficacité propre, aussi généreuse et intelligente soit-elle. Pour Rousseau, les souverains européens n'étant guidés que par leur intérêt propre, il fallait pour que ce projet se réalise soit que leurs intérêts particuliers les y pousse, soit qu'ils y soient contraints par la force.

comme un pis-aller. Et loin de jouer un rôle moteur, les sciences sociales ne commencèrent à « désigner » ce phénomène qu'*a posteriori*, alors qu'il se trouvait déjà bien engagé¹.

De façon générale, la défense de la barrière entre sciences naturelles et humaines est héritière d'un attachement au singulier, au contingent, à la relativité historique, qui dominerait les affaires humaines, par opposition aux phénomènes universels et reproductibles de la nature. Dans les sciences humaines, mêmes les assertions les plus générales seraient dépendantes d'un contexte spatio-temporel « qui peut être *désigné* mais non *épuisé* par une analyse finie des variables qui le constituent et qui permettraient de raisonner "toutes choses égales par ailleurs" » (Passeron, 2006, p. 81-82). Il n'y aurait dans l'histoire humaine aucune répétition, aucune régularité de longue durée (Popper, 1956, p. 2) précisément parce que les hommes seraient capables d'apprendre et de réfléchir à partir de leur histoire (p. 6), ce qui rendrait toute généralisation trompeuse (p. 3.) et toute expérimentation inutile et impossible au-delà d'un contexte historique précis (p. 4). Les qualités créatives de l'homme rendraient la réalité sociale relativement malléable et donc impossible à enfermer dans des lois régulières comme en physique. Les théories de science politique seraient donc nécessairement bornées à un contexte historique particulier (Almond et Genco, 1977, p. 494). Mais déjà, les pionniers de la sociologie française avaient soin d'écarter cet argument précisément pour ouvrir face à la discipline historique la voie des sciences sociales. Ainsi, Simiand (1906, p. 249) s'opposait à l'argument des historiens pour qui des lois sont impossibles à établir dans l'histoire parce que des mêmes causes ne se reproduisent jamais, en montrant que cela n'était ni plus ni moins vrai que dans les sciences naturelles : « La barre de fer qui se dilate aujourd'hui sous l'action de la chaleur n'est certainement pas identiquement la même que lorsque je l'ai fait dilater hier, et ici aussi, et en tout domaine, il y a un individuel qui ne se recommence jamais. Si nous ne le remarquons plus en matière de physique ou de chimie, c'est que depuis longtemps notre esprit a été orienté ici vers le général et n'attache plus d'intérêt au particulier [...]. Et sans doute nous pouvons concevoir en matière humaine une orientation pareille des esprits vers le général. » En somme, même les sciences de la nature ne raisonnent jamais absolument « toutes choses égales par ailleurs » et la complexité du travail de l'expérimentateur consiste précisément à isoler les facteurs à prendre en compte de ceux qui peuvent être négligés².

¹ *The Uniting of Europe* de Haas (2004) fut publié pour la première fois en 1958, c'est-à-dire après la signature du traité de Rome.

² Passeron (2006, p. 559) reconnaît en effet que « le contexte d'une observation ou d'une expérimentation physique n'est jamais non plus identique à un autre » ; mais pour lui, la physique peut répondre à ce problème car le paradigme d'une théorie physique constitue justement un corps d'hypothèses portant sur « les traits

Comme le souligne Cuin (2000, p. 105) : « si nous nous représentons aujourd'hui la nature comme un espace de régularités et d'identités, c'est évidemment à la suite d'une longue série d'expériences pratiques et cognitives dont la plupart nous ont d'ailleurs été enseignées ». L'universalité et la régularité ne sont pas les conditions préalables à l'élaboration d'une théorie générale mais bien ce que la théorie donne à voir. Car au fond, une théorie ne sert à rien d'autre qu'à identifier les variables qui, une fois contrôlées, permettent de révéler la régularité des phénomènes, c'est-à-dire précisément de les *dés-historiciser*. Par exemple, c'est grâce aux théories astronomiques que nous ne percevons plus les mouvements du ciel comme simplement historiques, attachés à un instant singulier, mais aussi largement réguliers et guidés par des lois. De la même façon, c'est grâce à la théorie de l'équilibre de la puissance que nous ne percevons pas la politique internationale simplement comme une suite d'accidents singuliers, mais comme un spectacle doté d'une grande régularité, marqué par « cette étonnante continuité dans la politique étrangère » (Morgenthau, 1993, p. 5) reproduisant le même mécanisme du rééquilibrage « à travers les millénaires » (Waltz, 1979, p. 66), de la guerre du Péloponnèse à la guerre froide. Par ailleurs, il faut souligner que les sciences de la nature étudient également des événements historiques ni réitérables ni réitérés ; que l'on songe par exemple à la théorie du *Big Bang* dont l'objet ne se reproduit ni spontanément, ni en laboratoire, ce qui n'empêche pas les physiciens de proposer des modèles cosmologiques généraux¹. Pour justifier leur scepticisme à l'égard des théories générales, Almond et Genco (1977, p. 494-495) prennent l'exemple des théories des comportements électoraux ou de la socialisation et observent que les modèles valables aux Etats-Unis dans les années 1950 ne l'étaient plus dans les années 1970, marquées par l'individuation du vote et la rébellion de la jeunesse. Mais le fait que la réalité sociale soit sujette au changement ne suffit pas à justifier l'abandon des théories générales, bien au contraire. Après avoir constaté le changement, l'enjeu est en effet de l'expliquer, d'en identifier les variables structurantes, de cerner les facteurs discriminants que les modèles partiels ne prennent pas en compte : autrement dit, de proposer une nouvelle théorie plus générale, dans laquelle la société des

pertinents et non pertinents » des contextes ; en revanche, les sciences sociales ne pourraient pas s'inscrire dans un « paradigme stabilisé de pertinence ». Ce raisonnement est en fait circulaire, car en définitive, il présuppose que les sciences sociales ne sont pas capables de s'appuyer sur des théories générales efficaces, ce qui est pourtant le point que Passeron cherche ici à démontrer.

¹ Passeron (2006, p. 596) reconnaît pareillement que les sciences naturelles étudient aussi des objets historiques (histoire de l'univers, de la terre, des espèces...). Mais il ajoute qu'elles ne sont pas pour autant dans la même situation épistémologique que les sciences sociales car elles « peuvent en effet analyser leurs observations ou leurs vestiges par référence à un savoir nomologique constitué » ; or dans les sciences sociales, il n'existerait « aucun savoir nomologique de ce type ». Ici encore, l'argument est assez léger : les sciences sociales ne peuvent prétendre à un savoir nomologique comme les sciences de la nature... parce qu'elles n'y sont pas encore parvenues.

années 1950 et celle des années 1970 ne sont que deux cas particuliers. Inversement, une théorie strictement bornée dans le temps et dans l'espace est une théorie qui refuse d'affronter la question du changement. Sur ce point, Popper (1956, p. 104) remarque que si nous ne pouvons savoir si la validité d'une loi sociale est valable au-delà des périodes dans lesquelles nous l'avons observée, il en est exactement de même pour les lois de la physique dont nous ne pouvons pas savoir avec certitude si elles sont universelles « ou si elles ne sont valables que dans une certaine période (par exemple, peut-être seulement durant la période où l'univers est en expansion), ou dans une certaine région (peut-être dans une région de champs de gravitation comparativement faibles) ». Mais il faut partir du principe que les lois sont universelles, car « si nous en venions à admettre que les lois elles-mêmes sont sujettes au changement, le changement ne pourrait jamais être expliqué par des lois. Ce serait admettre que le changement est miraculeux. Et ce serait la fin du progrès scientifique ; car si on faisait des observations inattendues, il n'y aurait aucun besoin de réviser nos théories ; l'hypothèse *ad hoc* d'un changement dans les lois "expliquerait" tout » (p. 105). Autrement dit, le changement ne doit pas conduire à renoncer aux théories générales, simplement à réviser les théories trop partielles. Ainsi pour Popper (1973, p. 60-61), les théories scientifiques doivent être formulées sous la forme d'énoncés « universels au sens strict » par opposition aux énoncés « numériquement universels » qui se réfèrent à une classe finie d'éléments, limitée dans l'espace et le temps. Or justement, pour Passeron (2006, p. 578) : « Si générales qu'elles soient, des propositions sociologiques ne sont jamais que "numériquement universelles", c'est-à-dire qu'elles peuvent toujours être engendrées par la conjonction des propositions plus particulières qui constituent la base empirique de leur adéquation à la réalité historique. » En effet, pour Passeron, les énoncés sociologiques « sont toujours assortis, fût-ce implicitement, de coordonnées spatio-temporelles ». Le « type-idéal » wébérien constituerait la généralisation ultime du sociologue, c'est-à-dire une généralisation malgré tout indexée sur des « cas » singuliers (p. 580-581). Pourtant, comme le souligne Dobry (2007, p. 144), il est parfaitement possible d'aller au-delà et de formuler des théories sociologiques à partir d'énoncés universels au sens strict « dont une des formes typiques est "à chaque fois que nous avons une configuration A..., etc." » Par exemple, Waltz a pris soin de présenter sa théorie sous une forme universelle en affirmant qu'à chaque fois que l'on rencontrerait un ordre anarchique peuplé d'unités cherchant à survivre, l'équilibre de la puissance l'emporterait (1979, p. 121). Un tel énoncé n'est assorti d'aucune coordonnée spatio-temporelle ; il peut

donc être falsifié par n'importe quel contre-exemple passé, présent ou futur¹. Passeron (p. 591-597) souligne alors le fait que la sociologie est incapable de mettre en place des protocoles expérimentaux falsificateurs, ce à quoi Dobry (2007, p. 145) répond justement que le critère de falsifiabilité de Popper n'a jamais tenu à la possibilité ou non de réaliser en pratique un protocole expérimental, mais a toujours été un critère « purement logique », concernant uniquement la structure des énoncés. Le fait que, comme le souligne Passeron (p. 597), le sociologue doit souvent se contenter de l'exemplification méthodique de sa théorie, à défaut d'une expérience cruciale, n'est en soi pas suffisant pour classer son argumentation dans un « espace non poppérien ». Bien au contraire, même pour celui qui étaye sa théorie à partir d'exemples, il est fondamental de proposer des lois universelles au sens strict, d'une part parce que cela ouvre la voie à l'application de la théorie à des objets différents de ceux à partir desquels elle avait été construite et permet donc de tirer le maximum de sa puissance explicative, de sa fécondité, c'est-à-dire de sa valeur en tant que théorie (Dobry, 2007, p. 146) ; d'autre part parce qu'ainsi formulée, la théorie tend beaucoup plus le flanc aux possibles contre-exemples et ouvre la voie à la critique empirique ; enfin, parce que seules des théories formulées de façon universelle se rencontrent vraiment entre elles et peuvent engager un débat alors que des théories bornées à un contexte précis peuvent toujours refuser l'affrontement en se retranchant derrière la singularité de leur base empirique.

Certes, l'on peut reconnaître avec Kuhn (1983, p. 202) qu'en pratique, et même dans les sciences naturelles, l'évolution scientifique est loin de se ramener à une succession d'expériences falsificatrices éliminant les mauvaises théories les unes après les autres, notamment à cause de la nature paradigmatique des théories qui fait que chacune interprète les données avec ses propres lunettes (le fait qui constitue un contre-exemple falsificateur aux yeux des adversaires d'une théorie peut ne pas poser problème ou être insignifiant aux yeux de ses défenseurs) et du fait que, de toute façon, aucune théorie « ne résout jamais toutes les énigmes auxquelles elle se trouve confrontée à un moment donné » (toutes les théories sont *plus ou moins* falsifiées) ; mais il n'en reste pas moins que l'exigence poppérienne de formuler des théories à partir d'énoncés universels et donc falsifiables garde tout son intérêt méthodologique et constitue la condition d'un débat scientifique aussi constructif et cumulatif

¹ En revanche, lorsque Waltz (2002, p. 51) renvoie la réalisation de l'équilibre de la puissance à un futur indéterminé, il rend sa prédiction infalsifiable puisque plus aucun contre-exemple ne peut la réfuter. Quoi qu'il arrive, il pourra toujours répondre : « pas aujourd'hui, mais demain ». Il faut donc plutôt considérer qu'à partir du moment où les conditions d'une prédiction sont réunies, celle-ci doit commencer à se confirmer immédiatement, faute de quoi elle sera au moins partiellement falsifiée.

que possible. Contre cette prétention, Passeron soutient que la recherche en sciences sociales, n'ayant encore jamais été unifiée autour d'un paradigme dominant (p. 549), ne pourra jamais être cumulative (p. 551) et ne pourra jamais être qu'une « juxtaposition de paradigmes concurrents » (p. 552) ; ainsi, une théorie sociologique ne serait fertile que dans la mesure où elle parviendrait à exploiter « un terrain encore vierge ou mal cadastré » (p. 552). Mais, comme nous l'avons dit, les « dialogues de sourds » entre paradigmes concurrents existent aussi en sciences de la nature (Kuhn, p. 204), ce qui n'empêche pas que certaines théories puissent se révéler, à la longue, plus efficaces que d'autres parce qu'elles rendent compte de plus de données empiriques avec des modèles plus simples. En partant du principe qu'un tel espoir est forcément vain en sciences sociales, Passeron (p. 553) fait preuve d'un pessimisme qui, quand bien même il se révélerait *in fine* justifié, est totalement contradictoire avec la logique de la recherche scientifique dont le but est, par principe, de chercher toujours à dégager de nouveaux horizons, sans s'arrêter aux échecs du passé. Ainsi par exemple, l'intégration européenne est très loin d'être un terrain « vierge » et a déjà été mise en lumière par de nombreuses approches théoriques. Pourtant, précisément parce qu'aucune de ces théories n'a proposé un modèle à la fois universalisable et parcimonieux de l'intégration, il apparaît que de vastes perspectives de progrès sont encore ouvertes. Tout l'enjeu de cette thèse est de montrer qu'en appliquant le paradigme réaliste dans toute sa cohérence, il est possible d'expliquer plus et plus simplement que les théories actuelles, dont le pouvoir explicatif est limité à un objet précis ou étendu au prix du passage d'un paradigme à l'autre en cours de route. Plutôt que de proposer, par exemple, une théorie de l'intégration *parlementaire, européenne et depuis 1950*, il s'agira de proposer une théorie de l'intégration *en général*, s'appuyant sur des hypothèses ayant la forme de lois universelles (« en tout temps et en tout lieu, à chaque fois que tels et tels facteurs seront réunis, alors il y aura intégration »). Plutôt que de proposer une théorie mobilisant tantôt les intérêts économiques du paradigme libéral, tantôt les idéologies du paradigme constructiviste, il s'agira d'être fidèle de bout en bout à un seul paradigme cohérent. Une théorie bornée dans le temps et dans l'espace ou changeant de paradigme d'un objet à l'autre en reste finalement à la description *ad hoc* ; en revanche, une théorie générale cohérente, dont l'intégration européenne n'est qu'un cas particulier, est seule à pouvoir proposer des réponses aux questions fondamentales : pourquoi l'Europe s'est-elle intégrée ? pourquoi ne l'a-t-elle pas fait plus tôt ? à quelles conditions aurait-elle connu une trajectoire différente ? à quelles-conditions pourrait-elle connaître une évolution inverse ? quel serait le résultat de tel nouveau facteur ? le même

processus pourrait-il se produire ailleurs, dans une autre région du monde ? etc. Autrement dit, ne serait-ce que pour comprendre vraiment un cas particulier, il faut en passer par des lois universelles, susceptibles de rendre compte aussi de cas très éloignés dans le temps et l'espace (Hurrell, 2005, p. 41). Par ailleurs, le passage par la théorie générale permet des comparaisons nouvelles entre terrains qui auraient sinon été étudiées de façon cloisonnée. Nous verrons ainsi que le rapport des parlementaires nationaux au Parlement européen est très semblable au rapport des juges nationaux à la Cour de Luxembourg. Or, seul le passage par un modèle général de l'intégration permet d'établir cette sorte de connexion féconde. Même en sciences sociales, une nouvelle théorie appliquée à un terrain défriché depuis longtemps n'apporte pas simplement des réponses différentes à des questions déjà prises en charge, mais peut aussi répondre en plus à d'autres questions qui avaient été laissées de côté ; et lorsque cet excédent empirique ne se fait pas au prix d'une complexification des modèles théoriques mais au contraire est rendue possible par leur simplification et leur généralisation, il est alors légitime de parler de recherche cumulative. Cette approche risque certes d'être frustrante pour le sociologue-explorateur cherchant, comme Passeron, à défricher des terres uniques et méconnues. Mais elle ouvre aussi des perspectives heuristiques inaccessibles à l'étude du singulier. Elle s'apparente davantage au travail de l'agronome, à l'affût de techniques nouvelles permettant de mettre davantage en valeur des terrains très différents les uns des autres, y compris des terrains dont l'exploitation semblait avoir atteint ses limites.

Un argument moins radical souvent avancé pour défendre l'opposition entre sciences humaines et sciences de la nature est que les sciences humaines ne peuvent pas produire de prédiction précise par opposition aux sciences de la nature dites exactes. En effet, on observe une stricte régularité dans certains phénomènes physiques simples (comme la rotation d'un astre), ce qui permet, via leur modélisation mathématique, de faire des prédictions très exactes. Mais certains phénomènes naturels plus complexes sont également moins prédictibles. Un médecin est-il capable de mettre en équation les réactions du corps humain et de prédire la survenue d'une maladie chez son patient à la seconde près ? Un géophysicien est-il capable de prédire la survenue d'un séisme ou d'une éruption volcanique à la seconde près ? Pourtant, personne n'irait prétendre que la médecine, la biologie ou la géophysique ne sont pas des sciences naturelles ou que toute tentative d'explication scientifique dans ces domaines est condamnée à l'irréductibilité des cas particuliers. Ou encore, comme le remarque Cuin (2000, p. 102), « à l'aide d'un nombre égal de paramètres, on peut prévoir la

distribution des votes d'un électorat autour d'une valeur centrale avec une confiance considérablement meilleure que celle de la distribution des feuilles mortes au voisinage du pied d'un arbre ». En réalité, la question de l'exactitude d'une prédiction dépend de la plus ou moins grande complexité du phénomène que l'on choisit d'isoler et de l'efficacité des théories à en repérer les régularités. Mais elle ne recoupe absolument pas le clivage entre sciences humaines et sciences de la nature. Il semble que la défense d'une exceptionnalité des phénomènes humains soit en réalité bien moins un positionnement théorique cohérent que l'expression d'un souci pratique implicite de justifier la prétention des individus au libre arbitre ou à l'efficacité de la volonté politique, souci qui s'apparenterait assez à ce que Dobry appelle « l'illusion héroïque » (2007, p. 132-133).

Enfin un dernier argument souvent avancé est que dans les sciences humaines, l'objectivation scientifique ne serait pas impossible mais problématique, dans la mesure où l'observateur est en même temps impliqué en tant qu'acteur social dans les phénomènes qu'il décrit et peut donc y participer. A cette remarque, il convient de répondre que ce problème est réel mais qu'il en est exactement de même dans les sciences de la nature. En effet, un physicien n'est pas extérieur au monde physique. Il en fait partie et vit sous l'empire des lois de la nature qu'il cherche à modéliser ; c'est la raison pour laquelle le monde physique est d'abord envisagé par les hommes sous un angle pratique, ce qui génère des prénotions avec lesquelles l'entreprise scientifique devra rompre (Durkheim, 1988, p. 108). Par ailleurs la physique quantique a montré que le simple fait d'observer un microphénomène pouvait en affecter la nature (Popper, 1956, p. 11). De la même manière, l'irruption d'un ethnographe dans une microsociété fermée peut risquer d'en perturber le fonctionnement antérieur ; ou encore, la publication d'un sondage peut affecter le comportement ultérieur du groupe sondé. Mais il n'y a pas de spécificité des sciences humaines de ce point de vue. Le réalisme s'oppose donc à l'idée selon laquelle l'objectivité serait sensiblement plus difficile à atteindre dans les sciences humaines que dans les sciences de la nature. Certes, comme le souligne Elias, les chercheurs en sciences sociales ne sont pas étrangers aux phénomènes dont ils essayent de rendre compte : « Ils ne peuvent s'empêcher – car ils sont immédiatement concernés – de les vivre de l'intérieur ou par identification » (Elias, 1993, p. 24). Mais là encore, il faut rappeler que les chercheurs en sciences naturelles sont aussi des acteurs sociaux et que les implications sociales de leurs thèses pèsent toujours plus ou moins sur leurs activités : « Qui prétendra que les obstacles et les enjeux des entreprises de Galilée, Darwin, Pasteur ou de Broglie étaient

seulement scientifiques ? » (Cuin, 2000, p. 109). Mais cela ne constitue par un problème insurmontable car comme le souligne Popper (1979b, p. 241), « l'objectivité des sciences de la nature et des sciences sociales ne se fonde pas sur l'état d'esprit impartial qu'on trouverait aux hommes de science, mais seulement sur le caractère public et compétitif de l'entreprise scientifique et donc sur certains aspects sociaux de cette dernière ». Ainsi, l'objectivité des sciences n'est pas remise en question par l'objectivation des sciences c'est-à-dire la mise en évidence de l'origine sociale de leurs productions théoriques, qui n'en ferait que des vérités subjectives ou historiques¹. Ce sont au contraire des propriétés sociales de la science qui en garantissent l'objectivité tendancielle. Dans le même esprit, Kuhn (1983, p. 133-136) compare les révolutions scientifiques aux révolutions politiques. Lorsque des paradigmes scientifiques sont en concurrence, les arguments scientifiques avancés ne peuvent être que circulaires, chaque paradigme se défendant suivant ses propres normes ; ainsi, seule une sélection sociale peut finir par les départager. Et finalement, la vérification des théories scientifiques « ressemble à la sélection naturelle : elle choisit la plus viable parmi les possibilités de fait existant dans une situation historique particulière » (p. 202). L'objectivité de la science, comme l'objectivité de la politique, de la guerre ou de l'évolution des espèces, vient de sa structure compétitive, soumise à des contraintes, qui la fait se développer suivant une logique indépendante des motivations subjectives et contingentes des individus qui y participent. Ce qui fait l'objectivité de la science, ce ne sont pas des qualités propres aux individus qui y participent mais les contraintes structurelles qui la déterminent et la sélectionnent. Ainsi, de même que les comportements sociaux, les théories scientifiques sont le résultat d'un processus de sélection. La science est, comme la nature elle-même, le résultat d'une logique darwinienne où des théories en compétition sont confrontées à l'épreuve des faits et où seules sont efficaces, survivent et sont reprises les théories qui y résistent le mieux en offrant les modèles les plus simples, et ce quelles que soient les conditions particulières qui les ont favorisées à l'origine. La science a une objectivité parce que le monde social qui la produit a une objectivité, qui vient des contraintes structurelles. Souvent de grandes découvertes

¹ Habermas considère par exemple (1979, p. 117-118) que l'origine sociale des théories de sciences sociales leur impose une méthode différente de celle des sciences de la nature : « Dans le domaine de la nature, la trivialité de la connaissance vraie ne pèse pas. Mais dans les sciences sociales il y a vengeance de l'objet si le sujet, qui demeure engagé dans le connaître, reste soumis aux contraintes de la sphère qu'il veut cependant soumettre à l'analyse. Il ne s'en libère que dans la mesure où il conçoit le contexte social vécu comme une totalité qui détermine jusqu'à la recherche même. [...] Ce cercle ne peut être rompu par aucune immédiateté (aprioristique ou empirique) de l'accès (à l'objet). Il ne peut être pensé que dialectiquement, en connexion avec l'herméneutique naturelle du monde social vécu. En lieu et place du système d'énoncés hypothético-déductifs se présente l'explication herméneutique du sens. [...] Les théories de ce type plus mobile prennent sur elles de façon réflexive, jusque dans l'organisation subjective du dispositif scientifique, le fait qu'elles restent elles-mêmes un moment du contexte objectif qu'elles soumettent à l'analyse. »

scientifiques se sont heurtées initialement à de violentes oppositions de la part de la communauté scientifique mais l'ont emporté à terme parce qu'elles expliquaient plus avec un modèle plus simple. Il est donc absurde de dire que l'origine sociale de la science rend son objectivité problématique ; au contraire, c'est *parce que* la production scientifique est déterminée par des contraintes sociales et *in fine* naturelles (effets de la compétition sur la sélection progressive des théories les plus adéquates à l'épreuve des faits) qu'elle est objective. En d'autres termes, la science n'est pas qu'un discours *sur* la société ou la nature ; c'est aussi un *produit* objectif de la société et de la nature, à travers lequel la société et la nature tendent à révéler leurs contraintes. Son objectivité ne vient pas de son extériorité à l'objet mais de sa participation à l'objet, à sa logique et à ses lois.

Le réalisme intègre donc sciences humaines et sciences de la nature dans un continuum. Les phénomènes humains sont expliqués par les conditions matérielles d'exercice de la violence et du pouvoir et donc *in fine* par les lois naturelles qui président à la biologie, à la géographie, et aux contraintes physiques et technologiques. L'homme, comme la science, n'est pas une exception dans la nature. Contre la tradition allemande qui de Dilthey à Berger et Luckmann (2002, p. 76) opposent l'ordre social aux lois de la nature, le réaliste en revient à Durkheim (1988, p. 216) pour qui « la vie sociale est naturelle ». Cette idée est d'ailleurs déjà explicite chez Spinoza qui fonde son explication de la société sur le droit *naturel* c'est-à-dire, dans l'acception de l'époque, sur le pouvoir qui n'est limité que par les limites matérielles qu'il rencontre. Les sciences de l'homme sont des sciences de la nature à part entière et peuvent afficher ce que Dobry (2009, p. XII) appelle une « prétention étrange et probablement, aux yeux de certains, scandaleuse », celle de ne pas tout abdiquer devant l'historicité et de formuler des théories, c'est-à-dire comme le rappelle Waltz (1970, p. 6-8) en reprenant le sens attribué à ce terme par les sciences de la nature, des explications de lois empiriques, des modèles simplifiés de la réalité rendant compte de régularités observées.

II. Avantage défensif et interdépendance prépondérante : les hypothèses d'une théorie réaliste de l'intégration

Si nos principes de départ ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux du néoréalisme de Waltz, et diffèrent également des critères définis par Moravcsik et Legro (1999) notamment parce que cette théorie se veut plus générale qu'une théorie cantonnée aux seuls Etats sur la scène internationale, cependant nos principes demeurent réalistes dans la mesure où ils recherchent l'origine des phénomènes politiques dans les contraintes structurelles qui conditionnent la préservation du pouvoir. L'enjeu est alors d'expliquer la transformation du système européen en partant des intérêts structurels et en prenant au sérieux la possibilité de guerre pour résoudre l'interdépendance.

L'anarchie selon Waltz, est une structure simple, c'est-à-dire qu'un seul type de situation peut en résulter : les Etats ne comptent que sur eux-mêmes (*self help*) et cherchent à équilibrer la puissance dominante, par efforts internes (augmentation des capacités matérielles propres) ou externes (coalitions anti-hégémoniques) ce qui maintient, par une sorte d'effet mécanique, l'équilibre de la puissance (1979, p. 118). Pour expliquer le changement institutionnel et la possibilité d'intégration, nous allons tenter de prendre au sérieux la critique de Wendt selon laquelle l'anarchie est plutôt une situation complexe, pouvant donner lieu à une large palette de résultats, du conflit armé à l'intégration, sans toutefois utiliser la même explication que lui, à savoir l'explication culturelle. En cohérence avec notre critique des explications fondées sur l'autonomie du symbolique, il s'agira de montrer que, s'il existe bien plusieurs anarchies, ce n'est pas avant tout pour des raisons de connaissance subjective ou de définition partagée par l'apprentissage. Suivant nos principes, cela ne peut être que pour des raisons structurelles et matérielles, qui contraignent les interactions. De ce point de vue, il est intéressant de comparer la théorie de l'équilibre de la puissance, formulée par Waltz et la loi du monopole d'Elias (1975). Les deux sont des théories réalistes, prédisant les effets de l'anarchie (ou de la concurrence libre dans la formulation d'Elias) entre unités politiques. Mais d'une part, Elias prédit la formation d'un monopole : les unités concurrentes entrent en conflit ; après chaque conflit, le vainqueur absorbe le vaincu et à la fin, il n'en reste qu'un. D'autre part, Waltz,

prédit l'équilibre de la puissance : chaque prétendant à l'hégémonie doit faire face à l'équilibre de ses adversaires qui se mobilisent contre lui, ce qui interdit toute domination durable du système international. Cette comparaison est très intéressante parce qu'elle nous offre deux théories aux prémisses assez semblables mais aux conclusions totalement opposées.

1. Les équivoques de l'anarchie

Il s'agit ici de montrer que Waltz, en faisant de l'équilibre de la puissance une conséquence directe de l'anarchie, a en quelque sorte brûlé une étape. En effet, il part du principe que dans la situation d'anarchie qui caractérise les relations internationales, la confiance entre Etats représente toujours un risque mortel car rien ne garantit le respect des engagements. Chaque Etat ne peut donc compter que sur lui-même et vise à satisfaire des gains *relatifs* par rapport aux autres, et non des gains *absolus* (1979, p. 105). A partir de là, l'équilibre de la puissance est-il une solution stable ? Pas si l'on suit jusqu'au bout les implications de cette situation. D'une part, en effet, dans un monde correspondant aux prémisses de Waltz, les incitations à l'hégémonie c'est-à-dire à la concentration des avantages relatifs pour soi est très forte. Par un mécanisme que l'on peut rapprocher de la montée aux extrêmes de Clausewitz, chercher à ne pas être surclassé par les autres tend à signifier chercher à les surclasser soi-même et finalement à être le plus puissant possible. Voilà pourquoi des Etats évoluant dans un système soumis à une défiance structurelle et *a priori* intéressés uniquement par leur survie se lancent dans une surenchère de puissance, ne serait-ce que pour être sûrs d'équilibrer l'adversaire. Mais d'autre part, dans un monde d'Etats ne pouvant compter que sur eux-mêmes et sur leurs avantages relatifs à l'égard de leurs concurrents, les coalitions anti-hégémoniques sont extrêmement fragiles, voire impossibles à mettre en place. En effet, si tout le monde a les yeux rivés sur les gains relatifs, le risque est que l'allié d'aujourd'hui soit aussi le prédateur de demain. Chaque Etat, même face à une puissance hégémonique très agressive, peut avoir intérêt à jouer le *free rider*, à laisser ses alliés s'épuiser pour se préserver soi-même, ou encore à ne pas se fier à ses alliés, à les trahir avant qu'ils ne trahissent, à jouer un double jeu en espérant partager les dépouilles des puissances les plus faibles etc. Or, ce comportement favorise la puissance hégémonique au lieu de l'équilibrer. A la place d'un front uni, le prédateur rencontre des adversaires divisés, en conflit entre eux, parfois même prêts à s'allier avec lui (*bandwagoning*) par crainte de la domination de leurs alliés ou pour avoir leur part de

ses conquêtes. Ce problème a notamment été soulevé par Wohlforth (2002) en prenant l'exemple des conquêtes napoléoniennes et en tentant de les analyser dans une perspective néoréaliste. On verra que le comportement de la Pologne et de l'URSS face à l'Allemagne dans les années 1938-1940 est également un cas d'école en la matière.

Waltz (1979, p.165) est d'ailleurs tout à fait conscient de ce problème d'action collective (Olson, 1965) qui fragilise les coalitions et pousse les Etats à déterminer leur action en fonction d'enjeux particuliers, locaux et à courte vue, au détriment de l'équilibre systémique. Cette difficulté est en effet la conséquence directe du principe de base du réalisme selon lequel les Etats s'intéressent essentiellement à leurs intérêts *propres*, qui peuvent parfaitement être en contradiction avec leurs intérêts *collectifs*. Waltz résout ce problème par une théorie de la polarité : plus le nombre de pôles est élevé, plus la mobilisation est compliquée et plus le système est instable ; en revanche, plus le nombre de pôles est limité, plus la mobilisation est facile et plus le système est stable (1979, ch.7). Waltz considère ainsi que le système le plus stable est la configuration bipolaire, puisque l'équilibre y repose essentiellement sur les efforts internes des deux puissances, et pas sur les alliances (1979, ch. 8). En fait, cette solution ne fait que décaler, ou si l'on veut, simplifier le problème, mais elle ne le règle en aucun cas. En effet, si le système bipolaire simplifie les calculs, et limite les escalades non maîtrisées provoquées par des alliés (comme en 1914), contrairement à ce qu'affirme Waltz (p. 172), il ne fait pas disparaître le problème d'action collective et n'est pas nécessairement stable. En toute logique, dans un monde bipolaire où les Etats ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour assurer leur survie et se défient structurellement l'un de l'autre, la solution pourrait être, pour la puissance qui dispose d'un avantage relatif, aussi infime soit-il, d'attaquer la première pour éliminer son adversaire avant que l'avantage ne se retourne en sa défaveur, voire d'attaquer la première pour bénéficier de l'effet de surprise plutôt que d'en pâtir (Schelling, 1980, p. 207). Donc, pour qu'un système bipolaire soit stable et ne débouche pas immédiatement sur une guerre généralisée, il faut un minimum de confiance, de coordination voire de coopération entre les deux pôles afin de maintenir la paix. Par conséquent le problème d'action collective reste entier, même à deux : pourquoi accepter de se soumettre à l'intérêt commun du système (la « coexistence pacifique ») alors qu'il est si tentant de jouer le cavalier solitaire (l'attaque surprise massive en vue de la domination globale) ? La conclusion qui s'impose, c'est que, dans les termes de Waltz, l'anarchie n'a *a priori* rien de stable ni d'équilibré. Nous verrons par la suite que seul le détour par des

facteurs technologiques, que Waltz ne prend pas en compte dans sa définition de la structure du système international, permet de résoudre la question des anticipations, de la confiance structurelle et de la coopération.

Un monde qui s'en tiendrait strictement, ni plus ni moins, aux prémisses de Waltz, même sous sa forme bipolaire, devrait en fait ne pas déboucher sur l'équilibre mais sur une « guerre de tous contre tous », et finalement seul le monopole d'une unique puissance survivante lui apporterait une solution stable. Si ce scénario ne se produit pas c'est que, d'une manière ou d'une autre, une certaine confiance structurelle s'est établie entre les adversaires qui leur permet d'anticiper la « coexistence pacifique » plutôt que le combat à mort. Si l'on en restait là, on pourrait presque accuser Waltz (par provocation) d'être un libéral qui s'ignore, c'est à dire de présupposer une certaine confiance mutuelle, un certain esprit de coopération entre Etats, qui débouche sur l'équilibre de la puissance plutôt que sur l'empire, et donc de rendre *in fine* le premier rôle aux idées. En toute logique réaliste, Waltz aurait dû, au vue de ses prémisses, conclure à la loi du monopole, comme Elias. Et dans le fond, cela n'aurait eu rien d'étonnant puisque c'est exactement la conclusion de Hobbes, fondateur de la théorie de l'anarchie : l'anarchie de l'état de nature conduit à la guerre de tous contre tous qui est une situation profondément instable rendant tout lien social impossible (et le premier des liens sociaux est l'alliance militaire), et ne peut se stabiliser que dans l'émergence d'un monopole de la violence, d'un « Léviathan » tout-puissant. Il nous faut donc reconnaître à ce stade que rien dans la théorie de Waltz ne permet vraiment d'expliquer pourquoi se produit l'équilibre de la puissance et pas la loi du monopole. Il nous manque encore le critère pour arbitrer entre ces deux solutions. C'est aussi ce que suggère Wendt lorsqu'il affirme que l'équilibre de la puissance ne correspond pas au monde hobbesien de la guerre de tous contre tous mais plutôt à la culture lockéenne de la reconnaissance mutuelle entre puissances souveraines (1999, p. 284-285).

En fait, « le raccourci » théorique de Waltz a pour origine un biais empirique voire un préjugé ethnocentrique : l'expérience de l'Europe moderne et du monde de la guerre froide, dominés par l'équilibre de la puissance. Cependant, des comparaisons plus larges permettent de voir que l'équilibre est loin d'être une conséquence directe et nécessaire de l'anarchie. Ainsi, Hui (2005) a comparé l'histoire de la Chine ancienne à l'époque des Royaumes combattants (656-221 avant J.C.) avec l'histoire de l'Europe moderne (1661-1815). Dans les deux

configurations, des puissances indépendantes sont en libre concurrence et cherchent à accroître leur puissance les unes par rapport aux autres, sans qu'aucune autorité centrale ne puisse mettre fin à leurs conflits. En Europe, les tentatives d'hégémonie ont toutes échoué, poussant les auteurs occidentaux de Hume (2001) à Waltz à théoriser l'équilibre de la puissance sur la base de leur expérience empirique. Mais en Chine la période des Royaumes combattants s'est achevée à l'inverse par le triomphe de l'hégémonie du royaume du Qin et l'unification de l'ensemble du système par le premier empereur Qin Shi Huangdi, ce qui a conduit les auteurs chinois à penser l'unification comme une conclusion nécessaire des guerres. La course à l'hégémonie était en fait bien plus brutale en Chine qu'en Europe et rendait les coalitions extrêmement fragiles. Les puissances appelant à former des coalitions anti-hégémoniques étaient elles-mêmes suspectes de prétentions à l'hégémonie ; les puissances qui se croyaient le moins menacées refusaient de rejoindre les coalitions où les quittaient brutalement avant la bataille ; la pratique du *bandwagoning* permettait de diviser pour mieux conquérir (2005, p. 68-69). En revanche, en Europe, les tentatives hégémoniques se sont toutes traduites par l'épuisement du conquérant et le maintien de l'équilibre ; un certain degré de confiance et de loyauté, illustré par la reconnaissance mutuelle de la souveraineté des Etats aux traités de Westphalie en 1648, a limité les problèmes d'action collective, en conférant une crédibilité plus solide aux coalitions anti-hégémoniques. Hui remarque que c'est précisément parce que l'Europe moderne *n'était pas* un système anarchique au sens hobbesien de la « guerre de tous contre tous », que l'équilibre de la puissance y était possible, tandis que la Chine qui elle *était* un système hobbesien a naturellement vu émerger un « Léviathan » impérial (2005, p.37-38).

En fait, la loi du monopole et la théorie de l'équilibre de la puissance sont toutes deux insatisfaisantes car l'histoire a connu aussi bien des phases d'unification (de cités, d'Etats, d'empires etc.) correspondant à la loi du monopole, et des phases de stabilisation de relations internationales correspondant à l'équilibre de la puissance. Elias (1993, p. 139) lui-même reconnaît que les luttes internationales « peuvent, comme dans la Grèce antique, aboutir à une impasse ou bien, comme dans le développement de Rome et de la France, à la suprématie de l'un des concurrents ». Ce problème, Waltz évite soigneusement de l'affronter en partant du principe qu'il entreprend une théorie des relations internationales exclusivement, c'est-à-dire

du domaine de l'*anarchie*, structuré par « la politique¹ et le pouvoir », par opposition au domaine de la *hiérarchie*, structuré par « l'autorité et l'administration » (1979, p. 115) ; en anarchie, les acteurs sont incités à rechercher l'équilibre, alors qu'en hiérarchie, ils sont incités à se chercher un leader (1979, p. 126). Finalement, pour Waltz, la solution de la compétition internationale par l'équilibre est postulée à défaut d'être expliquée. Si l'on ne s'intéresse *a priori* qu'aux systèmes internationaux à l'exclusion des systèmes internes, alors on n'étudie *par principe* que les configurations équilibrées et pas les configurations qui tendent vers l'unification.

En opérant cette distinction fondamentale entre hiérarchie et anarchie, Waltz s'inscrit dans une tradition dualiste. En effet, l'opposition structurelle entre domaine international et domaine interne n'est qu'un nième avatar de l'opposition entre nature et esprit, matériel et symbolique, intérêts et idées, etc. D'un côté les relations internationales seraient restées à « l'état de nature », dominées par les rapports de force matérielle et d'un autre côté la politique interne serait sortie de « l'état de nature » pour fonder un ordre nouveau, fait de normes et de relations symboliques. Ainsi, Hobbes déjà distinguait d'une part le « droit de nature » (2000, ch. 14, p. 229) qui prévaut en anarchie entre les individus qui ne sont pas encore soumis à un Etat, mais aussi entre les Etats souverains en guerre perpétuelle entre eux : « [...] loi des nations et loi de nature sont une même chose. Tout souverain a le même droit pour procurer la sécurité à son peuple qu'un individu quelconque peut avoir pour se procurer sa propre sécurité » (ch. 30, p. 518) ; et d'autre part les « droits des souverains » (ch. 18 p. 290) dans leurs Etats qui résultent de la convention par laquelle les sujets ont abandonné leur droit à se gouverner eux-mêmes au profit d'un souverain (ch. 17, p. 288). L'institution de l'Etat est donc une rupture. Les lois civiles sont fondamentalement des « restrictions » du droit naturel (ch. 26, p. 410). Pour Hobbes comme pour Waltz, il y a donc bien essentiellement deux domaines, un horizontal, où chacun est libre d'user de sa puissance pour défendre ses intérêts, et un vertical où chacun est soumis à la volonté du souverain. Chaque domaine a sa logique propre, mais rien n'explique le passage de l'un à l'autre (la convention chez Hobbes) ou plus précisément, pourquoi ce passage a lieu dans certains contextes (unification des Etats européens modernes par exemple) mais pas dans d'autres (compétition entre Etats européens modernes par exemple). A quelle échelle doit être réalisé l'abandon du droit de se gouverner soi-même en faveur d'un souverain commun : quelques individus, une

¹ Ce qui impliquerait curieusement que le gouvernement d'un Etat ne serait pas vraiment « politique ». Voir aussi Waltz (1979), p. 113.

ville, une région, un continent, le monde entier ? Si l'état de nature est invivable pour les individus, s'il leur faut contracter pour « sortir de ce misérable état de guerre » (2000, ch. 17, p. 282), pourquoi ce même état de nature serait-il au contraire viable pour ces individus de niveau supérieur que sont les souverains en guerre les uns contre les autres et ne les pousserait pas à contracter à leur tour ? Les théories réalistes classiques buttent donc toutes sur le même problème : penser le mécanisme de l'intégration. La frontière entre politique internationale et politique interne est par elles postulée pour mieux se concentrer sur l'une ou l'autre. Les conditions du passage d'un système international à un système interne constituent pour elles un point aveugle.

Un des rares à avoir entrevu ce problème était Spinoza. Dans une lettre fameuse à Jarig Jelles, Spinoza écrit : « Vous me demandez quelle différence il y a entre Hobbes et moi quant à la politique : cette différence consiste en ce que je maintiens toujours le droit naturel et que je n'accorde dans une cité quelconque de droit au souverain sur les sujets que dans la mesure où, par la puissance, il l'emporte sur eux ; c'est la continuation de l'état de nature¹. » Pour Spinoza qui se montre ici un moniste conséquent, il n'y a donc pas deux domaines mais un seul, structuré par le droit naturel, c'est-à-dire par le jeu de la « puissance² ». Le domaine de la hiérarchie n'est que la « continuation » du domaine de l'anarchie. De même que sur la scène internationale le pouvoir d'une puissance est limité par celui des autres puissances, de même dans un système interne le pouvoir du souverain est limité par celui de ses sujets. Un Etat n'est rien d'autre qu'une hégémonie locale, un système international particulièrement centralisé.

Pour Spinoza, puisque le droit découle de la puissance, les droits du souverain sont limités par la capacité des citoyens de se révolter contre ses actes (2007, ch. III, § 9). Cette thèse s'oppose totalement au modèle hobbesien de la souveraineté absolue et indivisible qui ne tolère aucune séparation des pouvoirs dans l'Etat. En effet, pour Hobbes, le droit du souverain

¹ Baruch de Spinoza à Jarig Jelles, lettre 50, 2 juin 1674. De la même façon Durkheim (1988, p. 213-216) critique Hobbes et Rousseau, pour qui la société est une institution artificielle qui n'est pas fondée dans la nature et s'oppose à elle. Selon Durkheim, la contrainte sociale « ne résulte pas d'une machinerie plus ou moins savante » : « Elle est simplement due à ce que l'individu se trouve en présence d'une force qui le domine et devant laquelle il s'incline ; mais cette force est naturelle. Elle ne dérive pas d'un arrangement conventionnel que la volonté humaine a surajouté au réel ; elle sort des entrailles même de la réalité ; elle est le produit nécessaire de causes données. » Durkheim retrouve ainsi contre Hobbes exactement le même argument que Spinoza : la société ne s'oppose pas à la nature mais en découle.

² Pour Spinoza, le droit naturel d'un individu « s'étend jusqu'aux bornes rencontrées par sa puissance » (*Traité de l'autorité politique*, ch. II, § 4).

ne découle pas d'une puissance de fait et limitée mais de la convention initiale qui lui confère des pouvoirs illimités (2000, ch. 18, p. 290 ; ch. 20, p. 327). En cela Hobbes est aussi institutionnaliste dans la description des systèmes internes qu'il était réaliste dans l'étude de l'anarchie : pour lui, l'institution étatique repose sur elle-même¹. Et cela n'a rien d'étonnant puisqu'il a construit son concept de souveraineté absolue en grande partie afin de retirer toute justification à la remise en cause de l'Etat c'est-à-dire à la guerre civile (ch. 18, p. 300-301). Or, les régimes politiques modernes se sont largement constitués sur la base de compromis sur la séparation des pouvoirs issus de guerres civiles ou de révolutions violentes, à commencer par le régime parlementaire britannique, issu des guerres entre Charles I^{er} et son Parlement (1641-1649) précédant immédiatement la parution du *Léviathan* (1651). Séparer radicalement anarchie et hiérarchie, c'est s'interdire de penser l'origine de l'Etat et l'évolution des régimes. Au contraire, la thèse de la « continuation » nous autorise à concevoir l'Etat unifié comme un cas particulier des relations internationales, ce que viennent précisément nous rappeler les guerres civiles, les révolutions et les compromis constitutionnels sur l'équilibre entre pouvoirs. Contrairement à Hobbes, Spinoza envisage les révoltes populaires comme une limitation du pouvoir de l'Etat puisqu'elles en contraignent la puissance de fait (2007, ch. III, §9). En ce sens, l'Etat moderne n'est pas tant caractérisé par l'établissement d'un « monopole » de la violence sans contre-pouvoir, mais plutôt par un compromis qui intègre les différents acteurs (gouvernement, élites possédantes, masses populaires...) susceptibles de faire valoir leurs intérêts notamment par la violence. C'est ce qui nous permet de penser l'Etat et les institutions internes comme des traités de paix. Les lois et les institutions de l'Etat ne s'opposent pas aux rapports de puissance : elles en découlent. D'un point de vue théorique, l'implication est forte : ce sont les mêmes règles, les mêmes facteurs qui déterminent la politique interne et la politique internationale. Spinoza affirme ainsi : « [...] La situation de droit naturel n'est pas réellement abolie lorsque commence l'état de société. En effet, l'homme, dans l'état social comme dans l'état naturel, agit conformément aux lois de sa nature et songe à son intérêt personnel » (2007, ch. III, §3). Cela signifie que l'intégration n'est pas une rupture, que la formation de l'Etat ne s'oppose pas au jeu de la puissance et de la recherche de l'intérêt propre qui structure les relations internationales, mais ne fait que les

¹ En fait Hobbes n'est pas loin de penser la même chose que Spinoza puisqu'il reconnaît que « les conventions n'étant rien que des mots et du vent, n'ont aucune force pour obliger, contenir, contraindre, ou protéger quelqu'un, en dehors de la force du glaive public » (2000, ch. 18, p. 293). Autrement dit l'Etat n'est rien s'il n'a pas la force de contraindre les sujets. Mais contrairement à Spinoza, Hobbes ne va pas au bout de cette logique c'est-à-dire à l'affirmation que le droit du souverain est défini par sa puissance et il en reste à l'idée que les droits du souverain sont dérivés de la convention initiale (ch. 18, p. 290).

prolonger¹. Appliqué à l'unification européenne, cela signifie comme nous le verrons que l'intégration n'est pas une rupture et n'est, pour ainsi dire, que la poursuite des relations internationales classiques par d'autres moyens, que les Etats ne renoncent pas réellement à leur souveraineté lorsqu'ils s'intègrent (ce qui serait l'interprétation hobbesienne) mais continuent à la préserver par l'intégration et uniquement dans la mesure où ils n'avaient plus la puissance de la préserver isolément. De plus, cela implique qu'il n'y a pas de différence de nature entre les relations entre gouvernements d'une part et les relations entre institutions internes (gouvernements, parlements, juridictions, suffrage universel) d'autre part. La voie est ouverte à une théorie réaliste unifiée, expliquant aussi bien les relations internationales que les régimes internes, une théorie de l'intégration, une théorie *intégrale*.

De même que Hobbes s'est fait critiquer par Spinoza sur ce point, Waltz s'est fait critiquer par Milner (1991) et Powell (1993). Milner a ainsi fait remarquer que les régimes internes, comme par exemple celui des Etats-Unis, n'étaient généralement pas structurés par une hiérarchie stricte entre institutions, notamment entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et pouvaient connaître un fort degré de décentralisation en faveur des Etats fédérés : « L'autorité n'est pas extrêmement concentrée ; elle est diffuse. » Inversement, le système international peut parfois être relativement centralisé et hiérarchique lorsque l'essentiel du pouvoir est entre les mains d'un petit nombre de grandes puissances (1991, p. 76). Par ailleurs, l'emploi de la force ne permet pas non plus de tracer une frontière claire entre systèmes internes et internationaux car la force ou au moins sa menace constitue *in fine* le fondement des normes internes ; par ailleurs, depuis 1945 la majorité des guerres sont des guerres civiles (p. 78). Enfin, l'opposition entre un domaine international qui serait dominé par le pouvoir et la politique et un domaine interne dominé par l'autorité, l'administration et le droit, est selon Milner la plus facilement critiquable, notamment au vu des compétitions entre partis, entre pouvoirs, entre niveaux de gouvernement, entre régions, races, classes, intérêts économiques etc. (p. 79). Milner fait ainsi référence à la conception réaliste du droit définie par Carr, comme n'étant respecté que dans la mesure où il est soutenu par la force (2001, p. 163-164). En définitive, systèmes internes et internationaux ne forment donc pas des domaines radicalement opposés mais sont plutôt à situer sur un « continuum » entre

¹ Comme chez Hobbes, l'assimilation des relations internationales à l'état de nature est explicitement reconnue par Spinoza : « Puisque [...] le droit de toute souveraine Puissance s'identifie à son simple droit naturel, deux Etats sont, en présence l'un de l'autre, dans la situation exacte où se trouvent deux hommes à l'état de nature » (2007, ch. III, § 11).

centralisation et décentralisation du pouvoir (Waltz, 1979, p. 114 ; Milner, 1991, p. 76). Dans la même perspective, Powell (1993, p. 126-127) a suggéré qu'il n'y avait structurellement rien de particulièrement distinctif dans l'anarchie internationale par rapport à d'autres configurations compétitives marquées par d'autres moyens de coercition que la violence armée, par exemple, pour des entreprises en situation d'oligopole, la baisse des prix et l'augmentation de la production. La question qui reste entière est : qu'est-ce qui détermine la position du curseur sur le continuum entre anarchie et hiérarchie ? Le problème de l'intégration, impensé des théories réalistes classiques, est alors pleinement posé.

2. La balance offensive/défensive

Si nous refusons de considérer la politique interne et la politique internationale comme deux domaines séparés, mais que nous considérons au contraire que l'émergence d'un système politique interne n'est qu'un cas particulier de la compétition internationale, alors nous pouvons considérer que la théorie de l'équilibre de la puissance de Waltz et la loi du monopole d'Elias ne sont pas opposées mais complémentaires comme deux cas particuliers du réel. Ce qui nous conduit à chercher un critère objectif permettant de déterminer dans quels cas chacune de ces théories s'applique de préférence à l'autre. Ce critère est la condition d'une théorie réaliste *intégrale*, ce que Waltz ne nous offre pas jusqu'au bout. En revanche, c'est le point qu'a le mieux approfondi Jervis (1978). L'enjeu pour lui est d'expliquer pourquoi la coopération internationale est plus ou moins possible ou impossible selon les circonstances. Le problème de départ est celui du « dilemme sécuritaire » : en anarchie, même les Etats qui cherchent uniquement à se protéger sont obligés de prendre des mesures qui menacent objectivement leurs voisins (augmentation de leur capacité militaire). De plus, le meilleur moyen de se protéger du risque d'agression est bien souvent d'attaquer le premier. Voilà pourquoi, quand bien même tout le monde préférerait la paix et la coopération internationale, tout le monde continuerait encore à anticiper la guerre et à se focaliser sur les gains *relatifs*, ce qui rend toute coopération pratiquement impossible. Cependant, et c'est là le point qui nous intéresse, le « dilemme » n'est pas une constante chez Jervis, mais plutôt une variable. En effet, le risque encouru à faire confiance à autrui en situation d'anarchie est parfois fort, parfois faible, notamment en fonction de l'état de la balance entre offensive et défensive (1978, p. 187). L'intérêt de cette variable est que, contrairement à d'autres qui font

appel aux perceptions et aux idées, elle ne fait appel qu'à des éléments exogènes (les technologies disponibles et la géographie) et permet donc de rester dans le cadre d'un strict réalisme structurel.

Lorsque les moyens offensifs disponibles ont l'avantage sur les moyens défensifs, les guerres sont efficaces et se résolvent par des batailles décisives. Par conséquent, le dilemme sécuritaire est fort : il est de plus en plus risqué de faire confiance à ses voisins et de plus en plus tentant de s'engager dans des guerres préventives, d'attaquer le premier. De façon générale, la meilleure protection est l'attaque, ou la soumission pour les faibles, et la coopération est dangereuse. A l'inverse, lorsque les moyens défensifs ont l'avantage, les guerres sont peu efficaces, les batailles peu décisives, et la décision finit souvent par se jouer sur l'attrition, l'épuisement des ressources humaines et matérielles. Le dilemme sécuritaire tend à disparaître : les attaques sont coûteuses et incertaines, même contre des puissances plus faibles ; le risque de se faire attaquer par surprise est de plus en plus acceptable puisque les moyens de défense sont plus forts. La meilleure protection est la défensive et le compromis devient une alternative de plus en plus intéressante à l'affrontement.

Même si les guerres sont des événements historiques dans lesquels entrent souvent beaucoup de hasard et de contingence, il est néanmoins possible d'identifier les facteurs structurels qui encadrent en quelque sorte cette contingence¹. Ces facteurs ne prédisent pas le sort des armes lors d'une bataille ou d'une guerre particulière mais, toutes choses égales par ailleurs, contraignent fortement la nature, la dynamique de ces conflits et le type de société qu'ils produisent. Parmi ces facteurs qui font pencher la balance offensive/défensive, la démographie et la technologie, qui déterminent les moyens militaires disponibles, jouent un rôle central (Jervis, 1978, p. 196). Ainsi, il est communément admis que durant la guerre de 1914-1918, les moyens militaires disponibles (notamment la mitrailleuse) donnaient l'avantage à la défense et rendaient les offensives extrêmement coûteuses et inefficaces ; à l'inverse, l'apparition des divisions blindées et du soutien aérien ont permis, au début de la seconde guerre mondiale, de rendre l'avantage à l'offensive (Quester, 1977). La géographie aussi joue un rôle parce que certains milieux favorisent la défense (protection par des mers et des océans, des déserts, des montagnes, des forêts denses etc.) tandis que d'autres favorisent

¹ De même, Dobry (2009, p. XII-XIII) considère les crises politiques comme des phénomènes « de part en part historiques, de part en part non nécessaires, de part en part habités par le hasard » tout en prétendant « s'en saisir au moyen d'un schème théorique qui, par portée générale, déborde amplement cette singularité ».

l'offensive (territoires compactes, favorisant les communications rapides et le peuplement dense). Braudel (1990) a beaucoup insisté sur ce rôle structurant du milieu, soulignant notamment la capacité de résistance des régions montagnardes (p. 42-45). La géographie importe également dans la mesure où de vastes espaces sont plus difficiles à contrôler que de petits espaces (Jervis, 1978, p. 194 ; Van Evera, 1999, p. 163). Ainsi, durant la seconde guerre mondiale, alors que la *blitzkrieg* s'était révélée extrêmement efficace en Europe continentale, permettant de conquérir des Etats entiers en quelques semaines, la défensive a repris l'avantage lorsque la guerre s'est portée dans les vastes espaces d'Afrique du Nord et de Russie qui permettaient des retraites très élastiques (Hart, 1973, p.184). De ce point de vue, la balance offensive/défensive dépend aussi de l'interdépendance stratégique qui limite le cadre géographique des rapports de force militaires à un territoire étroit, ou au contraire l'étendent au-delà des continents et des océans. L'élargissement de l'interdépendance stratégique peut notamment être repéré à travers l'élargissement du cadre géographique des ennemis et des alliés possibles, c'est-à-dire du système international¹ : entre le XV^{ème} et le XVI^{ème} siècle, la France est par exemple passée d'un système relativement limité au territoire national et à ses marches (possessions anglaises, Bourgogne) pendant la guerre de cent ans, à un cadre beaucoup plus étendu sous François Ier, incluant des guerres en Italie, des conflits incessants avec l'Espagne et l'Autriche et une alliance avec la Sublime Porte. D'où l'ambiguïté des effets des technologies qui facilitent les déplacements de troupes : elle peuvent dans un premier temps faciliter les conquêtes militaires et donc l'avantage offensif ; mais elles peuvent aussi dans un deuxième temps élargir le théâtre des opérations, faire rentrer de nouvelles puissances dans le conflit et finalement dissoudre l'avantage offensif initial dans un espace plus vaste, plus difficile à maîtriser et finalement, dominé par un nouvel avantage défensif, transposé en quelque sorte à une échelle supérieure (Hishleifer, 1995, p. 45). Ce mécanisme explique pourquoi l'avantage offensif est souvent de courte durée car il finit par être, pour ainsi dire « vaincu par sa conquête », alors que les périodes d'avantage défensif sont en général relativement stables, tant qu'une innovation technologique ne vient pas les perturber. Corrélativement, le rôle que peut avoir un avantage défensif local est lui aussi ambigu. Dans un premier temps il limite l'efficacité et la portée de la violence, mais dans un deuxième temps il peut aussi entretenir cette violence en la protégeant contre les interventions extérieures et contre l'élargissement du théâtre des opérations. Des zones géographiques

¹ Aron (1962, p. 103) définit ainsi un système international : « J'appelle système international l'ensemble constitué par des unités politiques qui entretiennent les unes avec les autres des relations régulières et qui sont toutes susceptibles d'être impliquées dans une guerre générale. »

difficiles à contrôler, comme le maquis corse ou le *far west* américain, ont pour cette raison longtemps connu un niveau limité de violence et de compétition militaire, mais ont aussi été, pour cette même raison, des poches de résistance au monopole de la violence étatique, maintenant un niveau de violence privée plus élevé qu'ailleurs¹. C'est aussi ce qui explique, toutes choses égales par ailleurs, que l'Europe, lorsqu'elle était un théâtre d'opérations militaires relativement clos, illustré par la neutralité des Etats-Unis (avant 1942) a été plus propice à l'offensive que lorsqu'elle s'est ouverte militairement au monde (après 1942). De même qu'en élargissant le cadre de l'interdépendance stratégique, l'avantage offensif tend à s'épuiser, de même, en limitant ce même cadre, l'avantage défensif tend à préserver une violence locale relativement plus effective et moins coûteuse. C'est la raison pour laquelle la balance offensive/défensive ne doit pas simplement être étudiée au niveau systémique mais aussi au niveau local afin de déceler les contraintes géographiques particulières. En résumé, la balance offensive/défensive est donc le produit d'une part du cadre géographique de l'interdépendance stratégique (le champ de bataille en quelque sorte) et d'autre part des moyens humains et matériels, défensifs ou offensifs, disponibles pour le contrôler (les armes). L'analyse des déterminants ultime de la violence nous renvoie donc à des niveaux d'analyse et à des champs d'étude qui se situent de ce point de vue en amont de la science politique : la biologie, la géographie, l'écologie, la démographie et l'innovation technologique. Cette dernière n'est certes pas exogène par rapport au développement politique, social et économique mais le caractère largement imprédictible des découvertes elles-mêmes aussi bien que de leurs implications pratiques et notamment militaires qui, du fait de la compétition, s'imposent aux acteurs indépendamment de leur volonté², en fait un facteur autonome, en amont de la politique (Lynn-Jones, 1995, p. 690).

Certains auteurs ont cherché à rajouter à ces variables exogènes des variables politiques liées au comportement des Etats et de leur population. Déjà, Jervis incluait dans les facteurs favorisant la défensive des éléments spirituels comme l'attachement d'une population à son pays (1978, p. 195). De même, Glaser et Kaufmann prennent en compte le nationalisme qui

¹ Anderson et Hill (1979), par exemple, dressent le tableau contrasté d'un Ouest américain « pas si sauvage » au XIX^e siècle, où l'anarchie prévaut mais où la violence se maintient à un niveau limité permettant le respect du droit de propriété.

² Ainsi, l'arc et l'arbalète se sont diffusés dans l'Europe médiévale malgré leur image d'armes traîtresses et leur interdiction au concile de Latran II en 1139 (Contamine, 1980, p. 438). Plus tard, l'artillerie s'est également diffusée malgré le discours dominant sur son caractère « diabolique » qui l'accompagnait, parfois même dans la bouche des ingénieurs militaires (p. 259). Enfin, la physicienne Lise Meitner, dont les travaux sur la fission nucléaire ouvrirent la voie à la bombe atomique, s'est publiquement opposée à cette application. En matière militaire, la compétition est toujours plus forte que les intentions.

favorise la défense (1998, p. 66-67). De son côté, Hopf (1991) inclut dans sa caractérisation de la balance offensive/défensive les « croyances stratégiques » des dirigeants de grandes puissances quant à la stabilité du système international et Van Evera (1998 ; 1999) considère que les politiques qui visent à équilibrer la puissance dominante (*balancing*), favorisent la défensive, alors que les politiques qui tendent à rallier la puissance dominante (*bandwagoning*) favorisent l'offensive. Cependant, Fearon (1995b, p. 9-10) fait justement remarquer que les facteurs qui ne reposent pas sur des éléments extérieurs aux acteurs mais renvoient à des comportements et à des perceptions endogènes doivent être écartés comme tautologiques. Cela revient en effet à dire que la défensive est favorisée par les comportements défensifs. Ainsi définie, la théorie de la balance offensive/défensive perd de son intérêt explicatif et sort du cadre du réalisme, c'est-à-dire d'une théorie reposant uniquement sur des variables structurelles matérielles, extérieures aux représentations des acteurs. En fait les croyances stratégiques et l'orientation des décideurs vers des politiques d'équilibre ou pro-hégémonie est précisément ce que la balance offensive/défensive sert à expliquer. C'est l'avantage à la défensive qui facilite l'équilibre entre puissances et la formation des coalitions anti-hégémoniques. En revanche l'avantage à l'offensive fragilise les équilibres et incite à attaquer ou à se soumettre à la puissance dominante : l'alliance de nombreux Etats allemands et de la Russie avec Napoléon (Wohlforth, 2002) ou la collaboration de la France de Vichy, par exemple. De la même manière, l'avantage défensif favorise l'esprit de résistance et l'attachement d'un peuple à son territoire, alors que l'avantage offensif favorise l'esprit de conquête des dominants et la soumission « collaboratrice » des vaincus. Et il n'est pas un hasard de retrouver les mouvements de résistance dans les régions qui sont dotées d'un avantage défensif naturel (montagnes, maquis).

De nombreux auteurs (par exemple Brooks, 1997) ont tendance à opposer le néoréalisme de Waltz et le réalisme « néo-classique » issu de Jervis en les présentant comme des théories inconciliables. D'autres auteurs (par exemple Christensen et Snyder, 1990) présentent ces théories comme complémentaires, mais dans la mesure où Waltz permet d'expliquer le système international, tandis que Jervis permet d'expliquer les politiques étrangères particulières des Etats. Pourtant, la théorie de la balance offensive/défensive constitue une excellente solution réaliste au problème que nous avons mis en évidence dans la théorie de Waltz : le fait qu'il déduit l'équilibre de la puissance directement de l'anarchie alors que

celle-ci se révèle plus ambiguë dans ses conséquences. De ce point de vue la théorie de Jervis a également une portée systémique. Elle nous permet en effet de distinguer deux types d'anarchie : l'anarchie offensive et l'anarchie défensive¹. Ainsi, Hirshleifer (1995) considère que la stabilité de l'anarchie ou son évolution vers un monopole dépend du caractère plus ou moins décisif des affrontements (p. 32-33) et donc de la balance entre offensive et défensive (p. 44-46)².

Un système où les facteurs humains, matériels et géographiques donnent globalement un avantage important à l'offensive, a tendance à ressembler au modèle idéal-typique décrit par Elias dans la loi du monopole.

1. Les guerres sont rapidement décisives et ont des résultats importants qui peuvent aller jusqu'à l'élimination totale du vaincu. Elles sont donc souvent rentables. L'attaque est jouable même sans compter sur un grand avantage matériel, grâce à l'effet de surprise et à une victoire rapide. Par conséquent, même les puissances les plus pacifiques sont incitées à anticiper la guerre, voire à lancer des attaques préventives pour éviter d'en subir (Van Evera, 1998).
2. L'interdépendance stratégique entre alliés est très forte puisque la défaite d'un partenaire augmente l'avantage relatif de l'adversaire, ce qui amplifie encore le risque d'escalade de la moindre crise vers la guerre généralisée (Christensen et Snyder, 1990).
3. En même temps, l'avantage offensif augmente le risque de défection ou de proclamation de neutralité de puissances plus faibles qui espèrent ainsi être épargnées par l'agresseur. Cela peut aller jusqu'à la vassalisation ou au ralliement à la puissance hégémonique (*bandwagoning*) afin de profiter de ses conquêtes et même à la défiance entre alliés dans la mesure où il peut être plus tentant d'absorber un allié que d'avoir à compter sur lui. Les alliances sont donc à la fois vitales mais fragiles, ce qui concourt à l'instabilité du système³.

¹ Il s'agit donc d'être à la fois plus simple que Waltz, en renonçant à sa distinction centrale entre hiérarchie et anarchie ; mais aussi plus complexe, en distinguant plusieurs types d'anarchies. Mais cette complexité accrue permet d'étendre la portée de la théorie à la politique interne. Elle permet d'intégrer les dynamiques de la formation de l'Etat dans une théorie générale de la politique.

² Hirshleifer (1995, p. 33) qui étudie non seulement l'anarchie entre humains mais aussi entre animaux, pointe un autre facteur susceptible de mettre fin à l'anarchie : la viabilité en termes de ressources. Si un système n'offre de ressources suffisantes que pour la survie d'un seul compétiteur, même en cas d'avantage défensif l'anarchie fera place au monopole par le simple jeu de la sélection naturelle.

³ Les périodes d'avantage offensif ne sont pas nécessairement des périodes où la guerre est plus fréquente. En effet, un avantage offensif peut inciter les plus faibles à se soumettre sans combattre, comme le montrent les

4. L'équilibre de la puissance est au mieux transitoire puisque le moindre avantage relatif peut être utilisé pour éliminer des adversaires. De fait, l'anarchie offensive favorise plutôt l'hégémonie du plus fort, voire l'unification du système. La paix peut prendre la place de la guerre, mais sous la forme déséquilibrée d'une capitulation ou d'un *Anschluss*, où des puissances vaincues, ou qui anticipent la défaite, cèdent aux exigences de leurs adversaires. En bref, la guerre est une option tellement efficace que seul le monopole de la violence peut y mettre fin.

C'est cette situation d'anarchie offensive qui explique les grands mouvements historiques d'unification territoriale et de concentration du pouvoir. Ainsi, la Chine a été un foyer assez précoce d'unification militaire à grande échelle notamment grâce à une géographie favorable. Le territoire chinois, sans obstacles majeurs et parcourus par de grands fleuves facilitant les communications, a simplifié les conquêtes par rapport à une Europe extrêmement découpée par les mers et les montagnes et à plus forte raison par rapport à une Afrique cloisonnée par les déserts (Diamond, 1999, p. 331). L'unité de monde chinois a été largement facilitée par cette géographie favorable à l'offensive. Même à une époque de division comme celle des Royaumes combattants, aucun des « Etats partiels » ne pouvait asseoir ses frontières sur ces protections naturelles que sont les mers et l'importance des frontières terrestres entre eux ne faisait que faciliter les invasions (Cosandey, 2008, p. 545). Plus récemment, le cas de Taïwan montre à l'inverse qu'un territoire insulaire a pu servir de refuge relativement stable aux opposants à l'unification du continent par les Manchou au XVII^{ème} siècle ou par les communistes au XX^{ème} siècle. D'un point de vue technologique, l'intensification de la compétition entre royaumes de la Chine antique a été le résultat d'un brusque basculement de la balance offensive/défensive lié à l'apparition d'armées de masses et à la sophistication des techniques de siège (Van Evera, 1998, p. 36). L'invention de la fonte du fer (500 av. J.-C.) avait entraîné la production en grande quantité d'armes mais aussi d'outils qui permettaient l'augmentation de la production agricole et donc de la densité de population et le défrichement qui entraînait à son tour une meilleure maîtrise de l'espace (Gernet, 1964, ch. V). Les guerres qui ont suivi ont été beaucoup plus nombreuses, massives, décisives et dépourvues de règles (massacres, tromperies etc.), jusqu'à l'unification finale en 221 av. J.-C.

exemples de l'annexion par l'Allemagne de l'Autriche et des Sudètes en 1938 et de la Bohème-Moravie en 1939. Inversement, les périodes d'avantage défensif peuvent être des périodes où la guerre est plus présente, précisément parce qu'elle est plus longue et moins décisive, comme c'était le cas au XVIII^{ème} siècle. Il faut distinguer d'une part le fait que la violence soit efficace et d'autre part le fait que la violence ait effectivement lieu. Sur cette distinction, voir Fearon (1995a).

(Van Evera, 1998, p. 37). De même, l'unification militaire de la France médiévale et l'affirmation de la centralisation royale, impensables dans un contexte dominé par la supériorité défensive des châteaux forts, sont devenues possibles à partir de l'apparition de l'artillerie au XVe siècle, qui permit notamment à Charles VII de reconquérir rapidement la Normandie aux Anglais, réduisant 60 places fortes en un an seulement (Bean, 1973, p. 207). Capable de raser les fortifications et donc de rendre l'avantage à l'assaillant, l'artillerie avait également la particularité d'être extrêmement coûteuse et donc de limiter la compétition aux grands souverains au détriment des plus petits seigneurs dépassés par la nouvelle technologie (Guenée, 1971, p. 214). Face aux explications économiques de la formation de l'Etat, cette explication réaliste a au moins l'avantage de la cohérence : l'apparition d'un monopole de la violence sur de vastes territoires s'explique *d'abord* par la mutation des moyens disponibles pour l'exercice de cette violence.

A l'inverse, un système où les moyens humains et matériels ne suffisent pas à surmonter voire accentuent les avantages naturels de la défensive a tendance à ressembler au modèle idéal-typique de l'équilibre de la puissance décrit par Waltz.

1. Les guerres sont peu efficaces et la décision se joue plutôt sur l'attrition et l'épuisement. Leurs résultats sont limités voire nuls, ce qui en fait des entreprises coûteuses pour de maigres bénéfices. L'attaque n'est jouable que lorsqu'elle s'appuie sur une écrasante supériorité matérielle (grandes coalitions, guerres asymétriques). Les incitations à régler les problèmes par le compromis sont fortes, même pour les puissances les plus ambitieuses.
2. Les crises peuvent rester localisées parce qu'elles ne procurent pas au vainqueur d'avantage décisif pour de futures conquêtes, ce qui tend à limiter les escalades (Christensen et Snyder, 1990). L'interdépendance stratégique est donc plus faible.
3. En même temps l'avantage défensif favorise la résistance aux entreprises hégémoniques (*balancing*). Les coalitions anti-hégémoniques sont fiables car le risque de *bandwagoning* est négligeable face à des agresseurs aisément maîtrisables. A plus forte raison la guerre entre membres d'une même coalition n'a pas de sens car elle ne serait qu'un facteur d'affaiblissement sans espoir de conquête rapide, ce qui augmente encore la confiance entre alliés. Les alliances sont donc moins vitales mais plus solides ce qui concourt à la stabilité du système.

4. Lorsque la négociation de paix met un terme à la guerre, elle se fait sous une forme équilibrée et prend la tournure d'une reconnaissance mutuelle entre adversaires, voire de normes de droit international. En bref, la guerre est tellement inefficace que les rapports de force sont généralement assez équilibrés et qu'aucune puissance ne peut durablement l'emporter sur les autres.

C'est cette situation d'anarchie défensive qui explique la pérennité des divisions politiques et la résistance de certains espaces aux tentatives d'unification militaire. Ainsi, Cosandey (2008, p. 514) considère que la « division politique stable » du continent européen s'explique en premier lieu par ce qu'il appelle sa « thalassographie articulée », c'est-à-dire son important découpage littoral. Autrement dit, indépendamment des évolutions technologiques, la géographie européenne a servi la défensive. Ainsi, Cosandey (2008, p. 515) remarque que les plus anciens Etats européens se sont formés dans des péninsules, des presqu'îles ou des îles, comme le Danemark, la Suède, l'Angleterre ou l'Espagne, la France quant à elle étant bordée par trois façades maritimes. A un autre niveau, Herbst (2000) explique le fait que l'Afrique n'ait jamais connu de phénomène de formation de l'Etat comparable à ce qu'a connu l'Europe par des raisons qui tiennent *in fine* au milieu : la difficulté fondamentale de « projeter une autorité sur des territoires inhospitaliers qui contiennent des densités relativement faibles de populations » et dont la géographie est peu propice au transport de longue distance (Herbst, 2000, p.11-12). Des territoires très enclavés et très peu de moyens de projection de la puissance sont autant de facteurs objectifs donnant un net avantage à la défensive. Cela explique que les Etats africains soient restés, souvent jusqu'à aujourd'hui, à un stade assez embryonnaire, caractérisé par un faible contrôle territorial au-delà du centre et d'une absence presque totale de compétition territoriale interétatique. Aussi bien la période coloniale (traité de Berlin de 1885) que la période postcoloniale (résolution de l'Organisation de l'unité africaine de 1964) ont ainsi été marquées par des accords généraux sur les frontières africaines visant à éviter les guerres, tout simplement parce que l'Afrique ne se prête pas à la guerre de conquête. Aujourd'hui encore, les guerres africaines sont essentiellement des guerres civiles qui ne révèlent pas la concentration du pouvoir mais plutôt sa décomposition et l'incapacité des Etats à contrôler leurs territoires. Dans l'Europe du XIII^{ème} siècle, la domination des châteaux forts était telle que même de très petites régions pouvaient tenir en échec de puissantes armées, que ce soit celle d'un envahisseur ou d'un suzerain. Les guerres prenaient alors la forme de longues suites de sièges qui se décidaient sur l'attrition et bien

souvent, la famine frappait l'assaillant plus rapidement que l'assiégé (Bean, 1973, p. 207). Après un premier mouvement d'unification d'Etats à la fin du moyen-âge, c'est la modernisation et la multiplication des fortifications (plans en étoiles résistant à l'artillerie) qui rendit au XVIIe siècle l'avantage à la défensive dans la guerre de siège (Hart, 2007, p.195-196). De petites puissances comme les cantons suisses et les Provinces-Unies ont ainsi réussi à faire reconnaître leur indépendance par l'Empire, incapable de s'y maintenir malgré sa supériorité matérielle. La stabilisation du système européen, marquée par la reconnaissance mutuelle des Etats aux traités de Westphalie (1648) et l'institutionnalisation de l'équilibre des puissances au traité d'Utrecht (1713) a ainsi été la conséquence directe de guerres dominées par la défensive et les batailles non décisives (guerre de trente ans et guerre de succession d'Espagne).

Un point important est que la balance offensive/défensive a des effets non seulement sur la politique internationale mais aussi sur la politique interne. Ainsi une période d'avantage défensif comme le XVIIIème siècle européen a vu simultanément se développer d'une part l'équilibre de la puissance sur la scène internationale, notamment théorisé par Hume dans son essai de 1752, et d'autre part la séparation ou l'équilibre des pouvoirs sur la scène interne, notamment théorisé par Montesquieu dans *De l'esprit des lois* en 1748. Les philosophes, faisant objectivement « de nécessité vertu », furent ainsi conduits à valoriser normativement ces réalités et à les ériger en modèles idéaux. C'est l'avantage défensif de l'Europe moderne qui a permis non seulement le maintien d'un certain équilibre international mais aussi le développement d'une classe de possédants capable de résister à la formation de l'Etat fiscal, obligeant les monarques à négocier et à leur accorder en échange des contre-pouvoirs. Ainsi, l'avantage défensif qui permet de résister aux conquérants et aux monarques absolutistes incite plutôt aux compromis, internationaux (équilibre reconnu par des traités) comme internes (équilibre reconnu par des constitutions). Les théories libérales de la « paix démocratique » (Russett, 1994) ont cherché à expliquer le constat empirique du faible nombre de guerres entre démocraties par des facteurs idéologiques ; une explication réaliste mettrait plutôt en avant l'origine commune de la paix et de la démocratie : l'avantage défensif et l'inefficacité de l'offensive. Inversement, une période d'avantage offensif comme les années 1930-1940 en Europe a vu aussi bien se développer des guerres de conquête sur la scène internationale que des systèmes totalitaires sur la scène interne, caractérisés par l'usage de la violence de masse d'un gouvernement contre sa population. Arendt a bien souligné l'unité

fondamentale entre politique étrangère et politique interne dans un système totalitaire. Celui-ci signe des traités internationaux pour les violer immédiatement (Munich, Yalta) et maintient en place des constitutions sans aucune portée sur l'exercice réel du pouvoir (Constitution de 1936 en URSS, Constitution de Weimar dans l'Allemagne nazie) (Arendt, 2002, p. 724-726). C'est ce qui fait qu'un système totalitaire n'est pas tant un Etat au sens d'une institution stable qu'un système perpétuellement en mouvement, qui passe son temps à violer ses lois, à vider ses institutions de leur effectivité, à repousser ses frontières (p. 730-731). A l'intérieur comme à l'extérieur, c'est la violence qui remplace les conventions négociées : « Si le conquérant totalitaire se conduit partout comme s'il était chez lui, il doit en outre traiter son propre peuple aussi durement que s'il était un conquérant étranger » (p. 754). Là encore, l'origine de ces deux mouvements est la même : un contexte qui tend à favoriser la concentration du pouvoir par la force. Les institutions étant des traités de paix, elles n'ont pas leur place dans un système structuré au plus haut point par la dynamique offensive. Et là encore, les penseurs normatifs n'ont pas manqué pour ériger cette réalité brutale en idéal souhaitable, comme le montre l'exemple du constitutionnaliste allemand Ernst Rudolf Huber qui affirma pendant la période nazie que le droit n'était « rien d'autre que l'expression de l'ordre de la communauté du peuple, lequel procède du *Führer* », ou encore que le *Führer* incarnait « la volonté générale de la nation¹ ». A la stabilité des conventions négociées succédait la fluidité de l'arbitraire charismatique.

De même, la balance offensive/défensive a également des conséquences sur l'autonomie du champ économique. Les contextes d'avantage défensif, où l'appropriation par la force est peu efficace et très coûteuse, obligent le pouvoir politique à marchander pour augmenter ses revenus c'est-à-dire à accorder des libertés politiques et économiques aux possédants en échange du financement de l'Etat (Bates, Greif et Singh, 2002, p. 623), ce qui est l'origine du parlementarisme et du libéralisme au XVIIIème siècle (North, Wallis et Weingast, 2009, p. 121-122). De même que l'avantage à la défensive favorise, au niveau des relations internationales, la rédaction de traités et le respect de la souveraineté des Etats, et au niveau de la politique interne, la rédaction de constitutions et le respect du droit, de même, au niveau des relations économiques, il favorise la rédaction de contrats et le respect de droit de propriété. Ainsi, dans le domaine intellectuel, le XVIII siècle de Montesquieu et de Hume fut aussi le siècle de la naissance de l'économie moderne avec la publication en 1776 de *La*

¹ Cité par Kershaw (1991, p. 142-143).

richesse des nations où Adam Smith théorise la limitation du rôle de l'Etat. En revanche, les contextes où l'offensive est efficace et décisive incitent le pouvoir politique à s'emparer des richesses par la force. La spoliation, le pillage, les tributs imposés aux vaincus et le travail forcé furent ainsi des pratiques économiques typiques des systèmes totalitaires (Arendt, 2002, p. 755-757). C'est ce qui explique que les systèmes totalitaires ont, en apparence, une politique antiéconomique : leur vraie politique économique rentable, c'est la guerre (p. 745). Par exemple, l'invasion et l'occupation de la France de 1940 à 1944 fut, pour l'Allemagne, une opération extrêmement profitable, dont les bénéfices dépassaient largement les coûts (Milward, 1977, p. 137-145). De façon générale, l'avantage offensif n'est pas favorable à l'activité économique puisqu'elle les soumet à la prédation et oriente les investissements vers la violence (Hirshleifer, 1995, p. 36-37). Ainsi, les périodes d'avantage défensif valorisent relativement plus la puissance économique (tout s'achète), alors que les périodes d'avantage offensif valorisent relativement plus la puissance militaire (tout se conquiert). Dans le premier cas, cela ne signifie pas que l'économie est devenue plus déterminante que la violence, mais seulement que la structure de la violence favorise plutôt la défensive. En effet, la résistance à la violence est toujours une forme de violence.

Autant les anarchies offensives génèrent des cultures favorables à l'attaque, à la défiance entre adversaires, à l'unification de territoires par la force (XVe siècle français, Europe napoléonienne, Europe nazie), autant les anarchies défensives génèrent des cultures favorables à la stabilité, à l'équilibre, à une certaine confiance conduisant à la reconnaissance mutuelle, (époque féodale, XVIIIe siècle européen, monde depuis 1945). L'impérialisme unificateur et la soumission à l'hégémonie d'une part ou la culture de l'équilibre et du *statu quo* d'autre part sont deux formes de socialisations stratégiques à deux types d'anarchies différentes. Bien entendu, ces modèles sont des types idéaux qui ne s'observent qu'à l'état impur car l'effet de contraintes structurelles comme l'avantage offensif ou défensif n'est jamais direct et mécanique, mais agit par l'intermédiaire de quantités de facteurs secondaires. Comme la structure du système international de Waltz, ces contraintes ont un impact dans la durée, dans la mesure où elles punissent certains comportements et en récompensent d'autres.

La culture issue de l'anarchie offensive correspond à ce que Wendt (1999) appelle la culture hobbesienne, où chaque Etat vise à dominer les autres par la violence ; la culture issue de l'anarchie défensive correspond aux deux autres types de cultures décrites par Wendt, la

lockéenne (reconnaissance mutuelle d'Etats adversaires entre lesquels la guerre est toujours possible) et la kantienne (coopération pacifique entre Etats amis). Wendt (1999, p. 358) évoque d'ailleurs la balance offensive/défensive comme une contrainte extérieure favorisant la confiance entre puissances. Mais pour comprendre le passage à la coopération active ou à l'intégration, l'opposition entre anarchie offensive et défensive ne suffit pas. Si les guerres sont extrêmement bénignes entre deux Etats, ils ne sont pas nécessairement incités à s'engager à la paix ou à coopérer. A l'extrême, si les menaces sont très faibles entre deux Etats, même la mobilisation en faveur de l'équilibre peut sembler superflue. Par exemple, l'empire romain et l'empire chinois vivaient en leur temps dans des mondes coupés l'un de l'autre, si bien qu'appliquer la notion de paix ou d'équilibre de la puissance entre eux n'aurait aucun sens. A un niveau moindre, l'invulnérabilité des Etats-Unis jusqu'à l'attaque de Pearl Harbor, due à la protection des océans, a incité les dirigeants américains à l'isolationnisme, et non à une politique active de préservation de l'équilibre par la coopération internationale, comme en témoigne le rejet de la SDN en 1919 et les lois de neutralité des années 1930 (McDougall, 1997). Dans son article fondateur, Jervis (1978, p. 173) remarque que le cas où la coopération est la plus probable est celui où le coût de la trahison des accords par un partenaire est faible et où le coût de l'absence totale d'accord est fort. Ainsi, si l'avantage à la défensive peut réduire le coût de la trahison, il n'augmente pas forcément le coût de l'absence d'accord si les guerres sont bénignes et les enjeux limités. Le fait que la coopération, par exemple par la signature d'un traité, ne soit pas trop risquée ne suffit pas à établir effectivement l'accord. Il faut donc introduire un autre facteur, responsable de la variation du coût de l'absence d'accord entre puissances. C'est ici que peut intervenir le concept d'interdépendance. L'interdépendance est d'ailleurs aussi prise en compte par Wendt (1999, p. 344) mais l'originalité du raisonnement qui va suivre est dans le croisement de ces deux variables souvent étudiées séparément : la balance offensive/défensive de Jervis et les différents niveaux d'interdépendance, notamment étudiés par Norbert Elias.

3. Le rôle ambigu de l'interdépendance

Nous avons simplement vu jusqu'ici que, toutes choses égales par ailleurs, un cadre géographique d'interdépendance plus vaste tendait à favoriser la défensive et d'autre part que l'interdépendance stratégique entre puissance était plus forte en cas d'avantage offensif qu'en

cas d'avantage défensif. Mais l'interdépendance a une portée plus générale que celle réduite aux questions militaires.

En politique européenne, l'interdépendance est généralement étudiée sous l'angle de l'interdépendance commerciale (Milward, 1994 ; Moravcsik, 1998). Une approche plus globale est nécessaire. Ainsi, la puissance des Etats et les relations qu'ils entretiennent entre eux entraînent des phénomènes de dépendance ou de vulnérabilité, notamment des faibles à l'égard des forts. L'interdépendance désigne la vulnérabilité mutuelle entre puissances (Keohane et Nye, 1977, p. 13-19 ; Waltz, 1979, p. 143-144). Nous entendons donc le concept d'interdépendance ici non pas au sens large comme la simple « sensibilité » à des facteurs extérieurs ou comme la relation née de l'intensification et de la complexification des interactions, des communications des échanges et des flux (Deutsch, 1988), ou encore, en termes purement économiques, comme la convergence des prix, salaires et taux d'intérêts (Milward, 1994, p. 9), mais comme une relation dans laquelle des acteurs sont en mesure d'exercer les uns sur les autres une menace réciproque affectant la préservation de leur pouvoir. Ainsi, la définition trop générale de l'interdépendance utilisée par Milward explique le fait que, pour lui, l'interdépendance mène souvent plus à des politiques nationales et protectionnistes qu'à des politiques intégrées : il n'envisage pas l'interdépendance du point de vue des acteurs politiques mis devant des problèmes précis de vulnérabilité mutuelle aux décisions de l'autre, mais uniquement du point de vue d'indicateurs économiques généraux qui ne disent pas grand chose de la marge de manœuvre des décideurs. L'interdépendance doit donc être analysée comme une relation de pouvoir. Contrairement aux travaux des années 1970 (Keohane et Nye, 1977, p. 3 ; Waltz, 1979, p. 144-145), nous ne chercherons pas ici à établir de jugement global sur le fait que le monde ou même l'Europe serait dans l'ensemble plus ou moins interdépendant que par le passé. Nous nous concentrerons au contraire sur des cas concrets d'interdépendance entre des acteurs mutuellement vulnérables de fait sur des points précis, ainsi que sur les conséquences de cette contrainte structurelle sur leur comportement. Et il est important de souligner que la dépendance ou la vulnérabilité est essentiellement une question de *potentiel* : indépendamment de la volonté, des intentions des acteurs et de ce qu'ils font effectivement, le fait qu'un acteur *puisse*, par ses décisions, affecter négativement le pouvoir d'un autre a, en soi, des conséquences sociales.

La notion d'interdépendance est particulièrement ambiguë dans ses implications et celles-ci doivent tout d'abord être appréciées en fonction de l'état de la balance offensive/défensive. Par exemple, pour Waltz, l'interdépendance en anarchie est un facteur de conflits, les puissances cherchant avant tout à résister et à préserver leur indépendance (1979, p. 144) ; en revanche, pour Elias (1975, p. 34-35), l'interdépendance est ce qui favorise l'unification des Etats et les empêche de tomber dans l'anarchie. De même, pour les libéraux, l'interdépendance, notamment économique, diminue l'importance de la force militaire (Keohane et Nye, 1977, p. 25) et constitue le point de départ de la coopération internationale (Keohane, 1984, p. 243). L'interdépendance semble donc pouvoir conduire aussi bien à la confrontation qu'à l'intégration¹. Cette ambiguïté est notamment relevée par Milward (1994, p. 8) qui souligne que l'interdépendance peut certes conduire à l'intégration, mais aussi à des politiques visant à l'éliminer, comme dans le cas de l'Allemagne national-socialiste. Par conséquent, pour Milward, les progrès de l'interdépendance, souvent invoqués par la tradition néofonctionnaliste, ne suffisent pas à expliquer l'intégration (1994, p. 10). Or, ce problème peut à présent être largement résolu. Dans le monde de Waltz, les Etats cherchent avant tout à préserver ou à reconquérir leur indépendance et à engranger des gains relatifs par rapport à leurs adversaires. A l'inverse, dans le monde libéral, les Etats coopèrent en visant des gains absolus pour chacun. Powell (1991) remarque que ces deux mécanismes ne sont pas nécessairement incompatibles mais correspondent à deux cas particuliers du réel. Lorsque le coût de la guerre est peu élevé, les Etats anticipent la guerre et recherchent des gains relatifs en vue de l'affrontement et *in fine* des bénéfices que peut rapporter la violence ; à l'inverse, lorsque le coût de la guerre est élevé, les gains relatifs deviennent d'une importance stratégique moindre car un différentiel de puissance a un impact plus limité sur la répartition des gains futurs. Les Etats peuvent davantage se permettre de coopérer en vue de gains absolus pour chacun. En somme, il s'agit de déterminer si la guerre est plus ou moins coûteuse que la coopération². Et tout l'intérêt de l'approche de Powell est qu'elle permet d'expliquer le passage d'un système non coopératif à un système coopératif non par la modification des préférences des acteurs, mais par le changement des contraintes auxquelles ils sont confrontés (1991, p. 1304). De ce point de vue, la théorie de Powell est tout à fait

¹ Sur ce débat, voir McMillan, (1997).

² Powell (1991, p. 1315-1316) insiste néanmoins sur le fait que ce type de problème n'apparaît pas uniquement dans les systèmes marqués par l'usage possible de la violence armée, mais à chaque fois que des gains relatifs présents peuvent être convertis par un acteur en gains absolus futurs et en perte absolue future pour d'autres unités. Autrement dit, même dans des cas où la guerre est exclue, des Etats peuvent être incités à se focaliser sur les gains relatifs, du fait des conséquences futures des écarts de puissance présents.

complémentaire de celle de Jervis sur la balance offensive/défensive, qui donne une illustration concrète de ce que signifie un coût de la guerre plus ou moins élevé. Lorsque l'offensive a l'avantage, la guerre est rentable et la coopération est risquée. L'interdépendance est donc un facteur de guerre, comme le montre le cas du Japon des années 1930-1940 dont l'impérialisme était largement guidé par le souci de l'autosuffisance en matières premières et la crainte de la vulnérabilité de ses lignes d'approvisionnement à l'égard des Etats-Unis (Milward, 1977, p. 165-168 ; Waltz, 1979, p. 142). Mais lorsque la défensive a l'avantage, non seulement la guerre ne parvient plus à éliminer l'interdépendance (par l'abaissement ou l'absorption de la puissance adverse par exemple), mais la coopération est nettement moins dangereuse et peut donc apporter une solution viable à l'interdépendance.

Il est d'ailleurs particulièrement intéressant de voir que Waltz, qui n'a pas inclus dans sa théorie la balance offensive/défensive construite par Jervis, a pourtant eu une intuition assez proche justement à propos de l'unification européenne. Il remarque en effet que jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, les puissances européennes ne pouvaient coopérer car elles avaient les yeux rivés sur les gains relatifs, mais que dans le monde bipolaire de la guerre froide et de la division du continent, puisque leur sécurité ne dépend plus d'elles mais des deux superpuissances américaine et soviétique, les gains relatifs n'ont plus d'importance entre européens, ce qui rend possible la coopération et la quête de gains absolus (1979, p. 70-71). Il reconnaît donc que, dans certains contextes stratégiques, la probabilité de la guerre peut être pratiquement nulle pour des raisons structurelles et permettre aux Etats de coopérer librement. Cependant, Waltz attribue cet effet au passage au monde bipolaire. Comme nous l'avons vu précédemment, Waltz attribue assez rapidement des effets stabilisateurs au système bipolaire alors que, dans un contexte favorable à l'offensive, un système bipolaire peut parfaitement déboucher sur une guerre généralisée, très loin de l'intégration européenne. Hopf (1991) a ainsi affirmé que la variation de la stabilité attribuée par Waltz à la variation de la polarité résulte en fait le plus souvent de l'évolution de la balance offensive/défensive. En complétant la théorie de Waltz par celle de Jervis, on dira donc que le passage au monde bipolaire n'a rendu l'intégration européenne possible que dans la mesure où ses caractéristiques géographiques et technologiques donnaient un très net avantage à la défensive tout en renforçant l'interdépendance stratégique entre puissances d'Europe occidentale. Cette explication permet notamment de comprendre pourquoi Mearsheimer (1990) est arrivé à une impasse empirique en partant du principe que la fin de la bipolarité entraînerait le retour aux

tensions militaires entre Européens : l'échec de ses prédictions peut s'expliquer par le fait que, même après la fin de la guerre froide, l'avantage restait à la défensive.

Cependant, si une situation marquée à la fois par l'avantage à la défensive et une certaine interdépendance favorise des relations coopératives, cela ne suffit toujours pas à expliquer l'intégration, c'est-à-dire une coopération rendue contraignante par la délégation de compétences à des institutions chargées de garantir la coordination entre acteurs. Ici encore, plusieurs cas sont à distinguer. En effet, indépendamment de la balance offensive/défensive, l'interdépendance ne produit pas toujours le même résultat. Ainsi, partons du principe que nous nous trouvons en situation d'avantage défensif et que la guerre ne peut résoudre l'interdépendance. Plus un acteur est puissant, plus il est indépendant (Waltz, 1979, p. 154). En revanche, un acteur est dépendant lorsqu'il est vulnérable à l'égard de la puissance d'un autre acteur. Des acteurs sont interdépendants lorsque les décisions de l'un menacent le pouvoir de l'autre et réciproquement. Cependant, la menace mutuelle peut aboutir à un équilibre qui annule en quelque sorte la dépendance, comme dans le cas typique de « l'équilibre de la terreur » nucléaire, où la capacité de chacun à menacer l'autre constitue la meilleure garantie contre la menace exercée par l'autre et donc, *in fine*, la meilleure garantie de l'indépendance de chacun (Waltz, 1990). Dans ce cas, la stratégie d'équilibre de la puissance est une solution viable qui modère l'interdépendance en la neutralisant. Cette interdépendance *limitée* correspond typiquement au schéma décrit par Waltz (1979, p. 126), dans lequel les Etats assurent leur indépendance en équilibrant les puissances dominantes. Dans une telle configuration, les Etats coopèrent (notamment pour maintenir l'équilibre, par exemple en formant des coalitions anti-hégémoniques), mais cette coopération ne va pas jusqu'à l'intégration car les Etats cherchent avant tout à préserver leur indépendance. Cependant, ici aussi, le système décrit par Waltz s'avère n'être qu'un cas particulier du réel.

En effet, les vulnérabilités de deux puissances l'une à l'égard de l'autre peuvent aussi ne pas se neutraliser mais coexister. Dans ce cas, l'interdépendance ne se résout pas d'elle-même : elle est problématique et plus elle est forte, plus elle pousse chaque acteur à rechercher des garanties solides quant au comportement de l'autre, pour s'assurer de ne pas être affecté négativement par ses décisions. Ainsi une situation d'interdépendance est *prépondérante* dans la mesure où elle menace de façon décisive le pouvoir de ceux qui la subissent et qu'ils n'ont plus les moyens de la limiter pour conserver leur autonomie d'action. Un exemple typique

nous est fourni par l'évolution de la relation franco-allemande entre 1945 et 1950. Dans l'immédiat après guerre, la France avait les moyens, en tant que puissance occupante, de limiter le potentiel économique et militaire de l'Allemagne, afin que celle-ci ne soit pas une menace. Ainsi, une stratégie classique d'équilibre permettait à la France de limiter sa dépendance à l'égard de son voisin et donc de garantir sa propre indépendance. En revanche, à partir de 1948, les Américains et les Britanniques imposèrent, dans un contexte marqué par le développement de la guerre froide, le relèvement économique puis militaire de l'Allemagne de l'Ouest. Dans ce nouveau contexte, les dépendances mutuelles s'additionnèrent sans se neutraliser : malgré son statut de puissance occupante, la France ne pouvait s'opposer au relèvement rapide de la puissance allemande ; et malgré son relèvement, l'Allemagne restait dépendante de la France quant au recouvrement de sa souveraineté. L'intégration qui s'ensuivit peut être considérée comme une transaction entre ces deux dépendances irréductibles : au lieu de dépendre directement l'une de l'autre, la France et l'Allemagne acceptèrent de dépendre d'une autorité supranationale européenne, qui offrait des garanties à chacune. Ce passage de l'interdépendance limitée à l'interdépendance prépondérante entraîna ainsi un changement de paradigme pour la diplomatie française : celle-ci passa alors d'une politique traditionnelle d'équilibre de la puissance tournée vers la coopération privilégiée avec le Royaume-Uni, en vue de contrer l'Allemagne, à une politique d'intégration avec l'Allemagne. Cette évolution ressemble à un renversement d'alliance. Pourtant, dans les deux cas, il s'agissait de répondre au problème de la dépendance à l'égard de la puissance allemande, mais alors que dans le premier cas cette dépendance pouvait être endiguée, dans le second, elle ne pouvait plus être qu'encadrée par une transaction institutionnelle.

En situation d'avantage défensif, la question du passage du paradigme de l'équilibre de la puissance à celui de l'intégration nous conduit ainsi à distinguer deux cas de figure. Quand l'interdépendance est relativement limitée, ou que les vulnérabilités mutuelles tendent à se neutraliser, les acteurs sont incités à suivre une politique classique d'équilibre de la puissance, afin de préserver leur autonomie d'action. Leurs alliés privilégiés sont donc les adversaires de ceux dont ils risquent de dépendre le plus (typiquement, le Royaume-Uni contre l'Allemagne). En revanche, plus l'interdépendance est prépondérante entre ces acteurs, plus ils sont incités à se tourner vers l'encadrement institutionnel de cette interdépendance, devenue incontournable, c'est-à-dire vers l'intégration. Leurs partenaires privilégiés sont alors ceux dont ils dépendent le plus et avec qui ils s'intègrent. Pour reprendre le schéma de Jervis,

la situation stratégique la plus favorable à l'intégration est donc celle où l'interdépendance est forte, par exemple parce que les Etats risquent fréquemment, par leurs décisions non coordonnées, de s'imposer mutuellement des dommages considérables, et où en même temps l'avantage est à la défensive, ce qui rend la solution militaire peu efficace et incite donc à régler cette interdépendance par la délégation des compétences concernées à une instance ou une procédure commune. C'est dans la mesure où les avantages d'une coordination formellement garantie deviennent plus importants que le coût du renoncement à une indépendance devenue de toute façon illusoire que les acteurs sont incités à choisir l'intégration. Si la sécurité de la France dépend plus de la politique allemande que de sa propre politique, elle a intérêt à renoncer à une partie de sa souveraineté en faveur d'un droit de contrôle sur la politique allemande. Et si cette relation est réciproque, l'intégration peut avoir lieu. Cela rejoint ce que nous avons dit précédemment de l'institutionnalisation en général : en avantage défensif, plus un acteur est capable d'exercer une contrainte effective sur ses partenaires, plus son pouvoir tend à être reconnu institutionnellement ; de même ici, plus les contraintes de fait nées de l'interdépendance sont importantes, plus celle-ci ne peut plus être résolue par une simple coopération non contraignante, typique du paradigme de l'équilibre de la puissance, mais tend à être déléguée à des institutions spécialement chargées de garantir la systématisme et la crédibilité de la coordination des acteurs (Moravcsik, 1998, p. 73-77 ; Mattli, 1999, p. 53-55). En termes wébériens, l'intégration correspond à la rationalisation du traitement de l'interdépendance.

De même que la balance offensive/défensive avait des effets non seulement sur les relations internationales mais aussi sur la politique interne (en fait un cas particulier des relations internationales), de même la balance entre une interdépendance limitée et une interdépendance prépondérante ne joue pas simplement entre Etats mais aussi entre pouvoirs à l'intérieur de l'Etat. Elias (1975, p. 30-31) remarque ainsi que le processus de formation de l'Etat se manifeste non seulement par une dépendance de plus en plus forte des dominés à l'égard des élites « monopolistes » mais aussi par une dépendance de plus en plus forte des élites monopolistes à l'égard des dominés. En effet, plus l'Etat prend de l'ampleur, plus il est vulnérable à l'égard de ceux qui le servent, le financent, lui obéissent et par là même conditionnent la préservation de son pouvoir. La dispersion du monopole entre les mains de ces « dominés » sur lesquels l'Etat repose *de facto* constitue ce qu'Elias appelle la « socialisation » du monopole (1975, p. 34-35). Ce phénomène prend des formes différentes

selon que l'interdépendance est forte ou limitée au sein de l'Etat. Lorsque « l'interdépendance des fonctions sociales est peu développée », la contestation du monopole par ceux sur lesquels il repose risque d'aboutir à sa « désagrégation », au retour à « l'anarchie » (p. 34). C'est typiquement le phénomène de féodalisation où le pouvoir descend du suzerain aux vassaux. Dans ce cas, l'Etat redevient une arène de relations internationales, structurée par la logique de l'équilibre de la puissance. En revanche, lorsque l'interdépendance est forte, la contestation du monopole aboutit non à sa désagrégation mais à son ouverture aux intérêts du « groupe social tout entier » : « A partir d'un certain seuil, la lutte pour les monopoles ne vise plus leur destruction, mais le droit de disposer de leur produit ainsi que le plan qui les organise et qui préside au partage des chances et des avantages, autrement dit le principe de répartition » (p. 38). Cela aboutit au partage du pouvoir central à travers des compromis constitutionnels. L'exemple typique en est le « régime démocratique » (p. 39) par lequel le pouvoir se disperse sans pour autant remettre en cause l'unité de l'Etat. En somme, lorsque l'interdépendance est faible, on résiste aux tentatives d'établissement de monopoles, c'est-à-dire à la formation de l'Etat ; lorsque l'interdépendance est forte, autrement dit lorsque l'absence de coordination est trop coûteuse, on cherche à participer au monopole, à y être associé, intégré. Ainsi, tant qu'une politique indépendante peut être menée, elle est défendue ; lorsque l'indépendance devient de fait impraticable, on s'accommode de l'interdépendance par l'intégration. Pour Elias, c'est donc bien le niveau de l'interdépendance qui détermine le passage de la logique de l'équilibre de la puissance à celle de l'intégration. Ce modèle implique donc que la résistance à l'hégémonie d'une part et l'intégration d'autre part, les luttes pour l'indépendance à l'égard du centre ou pour la reconnaissance de droits constitutionnels au sein du centre, les mouvements séparatistes ou les mouvements démocratiques, reposent en fait tous sur un même ressort, la mobilisation contre le monopole, mais sous des contraintes différentes en termes d'interdépendance.

La dépendance verticale de l'Etat à l'égard de ses sujets est également développée par Tilly lorsqu'il souligne qu'en cherchant à accroître ses ressources, notamment pour faire face aux guerres, l'Etat moderne européen s'est rapidement heurté à la mobilisation des possédants contre l'impôt (1992, p. 98). Ainsi, la compétition interétatique aboutit à un problème de forte interdépendance entre gouvernants et gouvernés, qui dut être résolu soit par la coercition (le gouvernement écrase les révoltes) soit par le compromis (le gouvernement négocie l'impôt avec les possédants) (p. 99-103). Or l'efficacité limitée de la répression armée obligea les

souverains à négocier avec leurs sujets. Le parlementarisme peut ainsi être analysé comme le produit d'une intégration institutionnelle entre gouvernement et possédants, visant à garantir leur coopération via une procédure routinisée. Ce fut donc la conjonction de l'avantage défensif et de la forte interdépendance entre gouvernements et possédants qui donna naissance au compromis parlementaire. De même, la dépendance, c'est-à-dire la vulnérabilité des gouvernements à l'égard des révoltes et des mobilisations populaires les obligea à concéder des droits démocratiques. Et ces mobilisations étaient d'autant plus efficaces et générales que les politiques d'Etat, de plus en plus centralisées et unificatrices, avaient cristallisé de vastes coalitions d'intérêts sur l'ensemble du territoire. La mobilisation simultanée, dans la France de l'été 1789, des élites libérales, des ouvriers parisiens et des paysans des campagnes, obligeant le roi à concéder une constitution, alors que des révoltes plus localisées avaient pu être réprimées sans problème auparavant, en est un bon exemple (Moore, 1969, p. 68). La solution à l'interdépendance entre gouvernement et société fut donc l'intégration des possédants et des masses populaires dans le processus politique par le parlementarisme et le suffrage démocratique. Nous verrons par la suite que le parlementarisme à l'échelle européenne suivit exactement à cette même logique, à partir du moment où les besoins de financement de la Communauté la rendirent dépendante du consentement des parlements nationaux. Tout problème institutionnel est d'abord un problème de coordination, c'est-à-dire un problème d'interdépendance ; mais il peut toujours être tranché soit par la violence, soit par l'équilibre de la puissance, soit par l'intégration. Le parlementarisme n'est une solution qu'à partir du moment où la résistance à l'impôt d'un côté et l'extorsion violente des possédants de l'autre ne sont plus possibles. La démocratie n'est une solution qu'à partir du moment où les mobilisations populaires ne conduisent pas à la désagrégation de l'Etat mais ne peuvent pas non plus être aisément contraintes au silence par la force. Un phénomène d'intégration institutionnel, qu'il soit entre Etats (organisation internationale), entre un gouvernement et les possédants (parlementarisme) ou entre les élites gouvernantes et la population (démocratie), est donc le résultat du croisement entre deux facteurs : une forte interdépendance (qui rend l'absence de coordination formelle trop coûteuse) et une faible efficacité de l'usage de la violence offensive (qui rend les coordinations autoritaires irréalisables).

Pour résumer, les puissances font la guerre, élaborent des stratégies d'équilibre ou s'intègrent pour les mêmes raisons : résoudre le problème de l'interdépendance. Dans un contexte

d'anarchie offensive, l'interdépendance ne peut être durablement résolue par des accords négociés, extrêmement fragiles, et pousse à la guerre ou à la menace, plus décisives ; dans un contexte d'anarchie défensive l'interdépendance ne peut être résolue par la guerre, trop coûteuse et indécise. Dans ce dernier cas, soit l'interdépendance peut être limitée par des stratégies d'équilibre, soit, quand ces stratégies échouent, elle doit être acceptée et encadrée par des institutions qui garantissent la coordination des acteurs, c'est-à-dire par l'intégration. Cette conclusion est particulièrement intéressante puisqu'elle suggère que pour un système très interdépendant, comme l'Europe, la guerre totale et l'intégration ne sont pas des configurations si éloignées, et que la transformation du contexte stratégique peut rapidement mener de l'une à l'autre.

Tableau récapitulatif des hypothèses

	INTERDEPENDANCE LIMITEE	INTERDEPENDANCE PREPONDERANTE
AVANTAGE OFFENSIF	1	<p>Incitation : <u>conquérir</u> et éliminer la dépendance ou <u>se soumettre</u> et la subir.</p> <p>Relations : hégémonie conquérante.</p>
AVANTAGE DEFENSIF	<p>Incitation : <u>résister</u>, limiter la dépendance.</p> <p>Relations : équilibre entre puissances indépendantes.</p>	<p>Incitation : <u>s'associer</u>, encadrer la dépendance mutuelle².</p> <p>Relations : intégration institutionnelle.</p>

¹ La case « avantage offensif/interdépendance limitée » n'a pas été remplie car ces deux conditions sont contradictoires. Un avantage offensif crée de facto une situation d'interdépendance prépondérante puisqu'il ouvre la possibilité d'être rapidement conquis ou soumis par la force d'un adversaire.

² La dépendance doit être mutuelle car la coopération ou l'intégration sont des solutions multilatérales par définition. La dépendance essentiellement unilatérale n'est pas une interdépendance et aboutit à la domination, pas à l'intégration. Mais l'interdépendance n'est pas nécessairement symétrique, comme le suggère la définition de Waltz (1979, p. 143), et les accords d'association peuvent parfaitement être conclus sur une base inégalitaire, par exemple en pondérant les droits de vote dans les organisations internationales en faveur des Etats les plus puissants.

III. L'intégration gouvernementale

L'idée d'une union européenne est presque aussi ancienne que l'Europe elle-même. L'enjeu d'une explication réaliste est de montrer qu'une idée n'est jamais décisive en elle-même mais que ce sont les contraintes matérielles et les rapports de force qui la rendent possible voire nécessaire. Les politiques traditionnelles sont toujours préférées *a priori* ; le changement n'est choisi que sous la contrainte. Il faut que les intérêts attachés au *statu quo* soient déjà vaincus par la pression des événements pour que des solutions nouvelles émergent. Ainsi Paul Reynaud, dans les débats du Comité d'études pour l'union européenne évoqua d'abord les « grands précurseurs » : Aristide Briand, Henri IV...¹. Mais il ajouta immédiatement : « Cela est vrai mais il y a quelques années, l'idée de l'Europe ne répondait pas aux mêmes nécessités qu'aujourd'hui, en tout cas à des nécessités aussi pressantes [...] » La question centrale n'est donc pas tant celle de la formulation des idées que du passage de l'utopie généreuse et projetée sur le long terme à la nécessité vitale et immédiate.

Les études les plus classiques des origines de l'intégration européenne se sont focalisées sur le rôle des « pères fondateurs », Jean Monnet (Duchêne, 1994 ; Vial, 1994 ; Gerbet 2004), Paul Reuter (Cohen 1998), Robert Schuman (Poidevin, 1988a ; 1988b), Konrad Adenauer (Schwabe, 2004), Walter Hallstein (Schönwald, 2001a ; 2001b) ou encore Guy Mollet (Bossuat, 1996, p. 352-358) dont le parcours personnel depuis leurs débuts expliquerait les décisions finales. Sous un angle moins individuel, certains auteurs ont cherché à identifier les groupes censés avoir porté la « construction européenne » comme les intérêts économiques transnationaux (Haas, 2004 ; Stone Sweet et Sandholtz, 1997 ; Fligstein et Stone Sweet, 2002), le mouvement fédéraliste (Burgess, 2004 ; Cohen, 2006a), le courant corporatiste apparu dès la guerre (Cohen, 2006b ; 2012), ou encore les hauts fonctionnaires libéraux (Denord et Schwartz, 2010). Ces études identifient des acteurs qui par leurs intérêts, leurs trajectoires, leurs convictions, étaient en effet très enclins *a priori* à soutenir et investir une entreprise comme l'intégration européenne. Mais elles ne répondent pas directement à la question centrale qui est : pourquoi l'intégration européenne s'est-elle produite ? Le fait, par exemple, que des technocrates planificateurs se soient montrés enthousiastes à l'idée de jouer

¹ MAE, deuxième séance plénière du Comité d'études pour l'union européenne, 27 novembre 1948, Europe, Généralité, vol. 11.

un rôle de premier plan dans la politique étrangère de la France (Cohen 2012, p. 397-398) et aient milité en faveur d'une solution technocratique à la question allemande, ou encore que des exportateurs et des libéraux se soient montrés enthousiastes à l'idée de réaliser un marché européen intégré, tout cela n'est pas surprenant ; en revanche il est intéressant de se demander pourquoi ces solutions ont été adoptées à un moment donné, non seulement par quelques individus convaincus pour des raisons personnelles, par de petits groupes d'intérêt catégoriels ou de militants, mais par six Etats européens. Pourquoi des ministres des Affaires étrangères qui n'avaient rien de technocrates (Cohen, 2012, p. 389-390), qui étaient *a priori* les premiers intéressés par la défense de la souveraineté nationale et qui étaient habitués à suivre des politiques séculaires d'indépendance et d'équilibre de la puissance, ont-ils progressivement rompu avec leurs méthodes traditionnelles qu'ils avaient eux-mêmes défendues et se sont-ils dessaisis d'une part de leur pouvoir au profit d'une instance technocratique européenne ou d'un marché européen ? Il faut d'une part souligner qu'en France, les débuts de l'intégration européenne n'ont absolument pas suivi un quelconque *lobbying* de la part des représentants des intérêts économiques et que ceux-ci se sont d'abord montrés plutôt réservés (Mioche, 1988). D'autre part, le fait que l'idéologie fédéraliste se retrouve chez les artisans de l'intégration européenne ou que l'idéologie libérale se retrouve chez les artisans du marché commun est assez prédictible ; en revanche, il est intéressant de se demander pourquoi ces idéologies pourtant anciennes ont subitement gagné une nouvelle pertinence parmi les élites gouvernementales européennes. L'intégration européenne ne s'est pas faite par accident, parce que les « bonnes personnes » étaient « au bon endroit au bon moment » (Hoffmann, 1989, p. 31), leur permettant d'opérer un « coup de force » ; bien souvent à l'inverse, des acteurs ont vu leurs carrières accélérer de fait de l'intégration européenne qui rendait subitement possible des solutions qu'ils défendaient depuis longtemps. Typique est à ce titre l'ascension de Jean Monnet et plus généralement des planificateurs, qui grâce au plan Schuman, sont passés, à l'égard de la politique européenne de la France du statut d'acteurs secondaires (par rapport aux politiques, aux diplomates, aux militaires) à celui d'acteurs centraux (Vial, 1994, p. 243). Etudier les idéologies ou les acteurs *a priori* les plus favorables à la cause européenne ne permet pas en soi de mettre en lumière comment ils ont réussi à s'imposer dans les décisions nationales et internationales. En somme, il s'agit plutôt de cerner les contraintes qui sélectionnent et favorisent à un certain moment certaines idées et certains acteurs plutôt que d'autres.

Dans une perspective rompant avec une historiographie traditionnelle trop centrée sur les acteurs et leurs représentations, Milward (1994, p. 318) a largement cherché à expliquer les débuts de l'intégration européenne en partant des enjeux de fond, notamment économiques. Critiquant la thèse selon laquelle l'intégration européenne serait sortie des esprits audacieux d'un « cénacle éclairé » autour de Jean Monnet notamment, thèse dont il attribue la paternité à Gerbet (1956), Milward (2013, p. 553) propose une explication désidéalisée et dépersonnalisée : la situation dans laquelle se trouvait la France en 1950 obligeait le ministère des Affaires étrangères et le Commissariat au Plan à inventer une solution nouvelle à l'égard de l'Allemagne. Toutefois, Milward prend comme point de départ la dimension économique du plan Schuman et notamment la dépendance de l'industrie sidérurgique française à l'égard du charbon allemand (2013, p. 184-185). Cette explication se retrouve également chez Lynch (1988, p. 119). Or cette approche reste en deçà de l'origine proprement politique du phénomène d'intégration. De fait, Milward reproduit, parfois malgré lui, certains biais typiquement libéraux. Son chapitre sur la politique allemande de la France après 1945 (2013, p. 179) commence ainsi par une référence à Keynes, dénonçant le traité de Versailles au nom du fait que la prospérité de l'Europe dépendait de la prospérité allemande. Transposant ce raisonnement à l'après seconde guerre mondiale, Milward (2013, p. 189) estime « économiquement irrationnel » le comportement consistant à « restreindre la production industrielle allemande à un niveau si bas qu'il suscitait des obstacles insurmontables au redressement économique des autres économies européennes. » Selon lui (2013, p. 235), « le vrai problème de la France, celui qu'on aurait dû voir et définir bien plus tôt afin de formuler les objectifs de la reconstruction économique nationale beaucoup plus clairement après 1945 qu'en 1918, c'était celui de la création, au moins en Europe occidentale, d'un cadre d'expansion et de croissance économique permettant d'atteindre avec succès les objectifs plus larges du plan Monnet. » Or, le fait même que la politique traditionnelle de la France consistant à limiter l'économie allemande apparaisse absurde d'un strict point de vue économique montre assez les limites de cette grille d'analyse. En revanche l'approche réaliste, en partant du principe que les acteurs internationaux sont mus non par la recherche de la prospérité collective mais par la préservation de leurs pouvoirs propres, se donne les moyens d'expliquer des politiques même « économiquement irrationnelles ». Autrement dit, la politique antiallemande de la France était peut-être mauvaise pour la prospérité européenne mais bonne pour la sécurité et la puissance française. Mais surtout, l'économisme de Milward a également des implications en termes de focalisation empirique. En effet, il se concentre

largement sur les objectifs économiques du Plan de modernisation et d'équipement pour expliquer l'évolution de la politique du gouvernement français à l'égard de l'Allemagne, suivi en cela par Gillingham (1991, p. 137-148). Or, comme Milward le reconnaît lui-même, ces objectifs furent largement dictés par le Quai d'Orsay, à des fins non pas économiques mais de « sécurité militaire » (2013, p. 183, 188). Et dans le plan Schuman, les objectifs politiques étaient également premiers (p. 532). Du fait de son biais économisant, Milward finit ainsi par tomber dans le travers typique du consensus économique-idéaliste, c'est-à-dire à appeler l'idéalisme en renfort lorsque les facteurs économiques semblent insuffisants. C'est ainsi qu'il explique pêle-mêle la forme que prit le plan Schuman par l'influence du mouvement fédéraliste ou le désir de rédemption du peuple allemand (2013, p. 548-549). C'est pourquoi dans notre perspective réaliste, plutôt que de partir de considérations essentiellement économiques et de focaliser notre étude sur le Commissariat au Plan, il conviendra plutôt de fonder notre raisonnement sur la primauté des questions de puissance relative et de nous focaliser sur les archives du Quai d'Orsay, mieux à même d'exprimer ce type de contraintes.

Cherchant à expliquer la dimension proprement politique de l'intégration, certains auteurs récents ont cependant proposé des explications idéalistes. Ainsi Parsons (2000 ; 2002 ; 2003) a défendu une approche qui, si elle ne nie pas le rôle des contraintes structurelles pointées par les réalistes, insiste sur l'influence décisive des idées personnelles des dirigeants politiques. Sa thèse est que dans la France des années 1950, trois stratégies étaient possibles (2002, p. 57-58 ; 2003, p. 42-52) : la stratégie traditionnelle fondée sur l'indépendance nationale, la stratégie confédérale, fondée sur la coopération intergouvernementale et le partenariat privilégié avec les Britanniques et enfin la stratégie communautaire, fondée sur le transfert de souveraineté à des institutions supranationales et l'intégration avec l'Allemagne. Selon lui, ces trois options étaient toutes viables au niveau international parce qu'elles étaient toutes acceptables du point de vue des partenaires de la France (2002, p. 61). Mais surtout, elles étaient toutes viables au niveau interne dans la mesure où chacune était soutenue par approximativement un tiers des députés de la majorité, suivant des lignes de clivages qui traversaient les frontières partisans (2002, p. 59-60). Dans ces conditions, Robert Schuman aurait pu, grâce à sa position institutionnelle, bâtir une majorité parlementaire en faveur de *n'importe laquelle* de ces options (2002, p. 61-62). Il parvint ainsi à faire ratifier le traité de Paris en le présentant comme un fait accompli, en jouant sur la cohésion de la coalition au pouvoir et en offrant des contreparties sur d'autres sujets, notamment sa politique coloniale

(Parsons, 2003, p. 63-64). *In fine*, selon Parsons, c'est donc uniquement l'adhésion personnelle du ministre des Affaires étrangères à la solution communautaire qui trancha la question. Parsons en revient donc à une explication de l'intégration européenne par le rôle personnel décisif des « pères fondateurs ». Cependant, le principal problème de cette thèse vient de la façon dont elle définit la « viabilité » d'une option. Dans une perspective réaliste, les dirigeants politiques ne se contentent pas simplement de sélectionner une option acceptable d'un point de vue international et parlementaire, mais ils sont incités à choisir l'option qui garantit le mieux la préservation de leur pouvoir sur la scène internationale. Or, c'est cette dimension de fond que la perspective parlementariste de Parsons tend à effacer. Le fait que des députés, qui ne sont pas directement confrontés aux contraintes internationales que subit le ministre des Affaires étrangères, soient *a priori* divisés entre trois options ne signifie pas que ces options sont équivalentes dans la réalité. Un député peut bien davantage qu'un ministre se permettre de défendre une option impraticable (par exemple pour des raisons locales ou de rivalité personnelle), surtout s'il finit par se rallier au choix du gouvernement au moment du vote. Placer sur le même plan la position officielle d'un gouvernement d'une part, et l'opinion plus ou moins informée de députés d'autre part, revient en fait à nier le poids des contraintes sur les prises de position des acteurs. Si les grandes étapes de l'intégration européenne ont souvent été tranchées au plus haut niveau par tel ministre des affaires étrangères ou tel Président de la République, cela ne signifie pas forcément qu'elles n'ont été que les produits contingents de leurs inclinaisons personnelles, mais peut-être que ces hauts dirigeants étaient aussi les premiers, de par leur position, à subir les contraintes qui poussaient à l'intégration et à devoir y répondre de façon responsable. Nous montrerons ainsi qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, la diplomatie française a d'abord suivi la voie traditionnelle jusqu'en 1948, puis la voie du Conseil de l'Europe en 1948-1949 et que ce n'est qu'après avoir constaté l'échec successif de ces deux premières stratégies à assurer le contrôle durable de l'Allemagne que les diplomates de la direction d'Europe et leur ministre Robert Schuman se sont ralliés progressivement à une politique d'intégration dans un cadre restreint. Autrement dit, si plusieurs options étaient acceptables par les interlocuteurs du gouvernement français, toutes n'étaient pas susceptibles d'obtenir des résultats. Ce sont les contraintes internationales qui ont trié ces options, en éliminant celles qui conduisaient à des impasses. Loin d'une histoire centrée sur la décision personnelle et quelque peu arbitraire d'un seul homme, cette approche réaliste donne à voir

l'ajustement progressif et sous la contrainte, non seulement du ministre mais avec lui de l'ensemble des acteurs directement confrontés à la question allemande.

Egalement proches d'une perspective idéaliste et s'opposant explicitement à la tradition réaliste, Kaiser et Leucht (2008, p. 35) ont pour leur part insisté sur le rôle des « réseaux politiques transnationaux » aux origines de l'intégration européenne. Ils s'appuient en particulier sur les contacts réguliers entre chrétiens-démocrates européens (Kaiser, 2007), ainsi que sur la « communauté épistémique » transatlantique formée de fonctionnaires et d'experts français et américains autour de l'amitié entre Jean Monnet et le haut commissaire américain John McCloy. Ce point est également mis en avant par Cohen (2012, p. 373-388) qui insiste sur le rôle d'une « élite du pouvoir transatlantique » (p. 374). Pour Kaiser et Leucht (2008), ces réseaux auraient joué un rôle essentiel en aidant à créer des liens de confiance, en diffusant les idées européennes et en facilitant la formation de coalitions pour les défendre. Kaiser (2007, p. 228) insiste aussi sur la prédisposition des réseaux catholiques à soutenir une solution supranationale faisant écho à l'autorité « quasi-supranationale » du Pape et au modèle de l'empire Carolingien. Selon lui (2007, p. 250-252), les idéaux chrétiens-démocrates jouèrent un rôle décisif à l'origine du plan Schuman¹. Pourtant, aussi actifs qu'aient pu être ces réseaux transnationaux, ils ne peuvent apporter à eux seuls une réponse à la question de l'intégration. Les facilitateurs de convergence entre gouvernements sont comme des ambassadeurs : leur rôle est important mais leur présence ne peut en elle-même expliquer la nature des relations entre deux Etats. Que l'on songe par exemple à un autre réseau transnational, au moins aussi actif que celui des chrétiens-démocrates des années 1950 : l'Internationale ouvrière d'avant 1914. Malgré tous les liens établis entre socialistes européens, malgré l'internationalisme et le pacifisme revendiqué de leurs membres, les députés socialistes finirent presque partout par voter les crédits de guerre, notamment en France et en Allemagne, ce qui précipita d'ailleurs la fin de la deuxième Internationale. Pour en revenir aux réseaux d'après guerre, leurs contacts n'expliquent pas le phénomène d'intégration : le réseau transatlantique de Jean Monnet (Dwan, 2000) et le réseau chrétien-démocrate (Kaiser, 2007, p. 274-278) ont été aussi actifs au moment de l'échec la

¹ Kaiser (2007, p. 250) reprend également l'argument de Parsons selon lequel les contraintes structurelles laissaient plusieurs options viables et il en déduit que ce fut l'idéologie partagée des dirigeants chrétiens-démocrates qui arbitra. Cet argument appelle les mêmes objections que chez Parsons, d'autant plus que Kaiser conclut un peu rapidement au caractère ouvert de la situation, en s'appuyant essentiellement sur l'absence de pression des intérêts économiques ou de pression électorale. Il néglige ainsi l'essentiel, c'est-à-dire le problème de souveraineté que la question de la Ruhr posait aux gouvernements français et allemand.

Communauté européenne de défense que pour le plan Schuman, mais se sont alors avérés nettement plus impuissants à entraîner des soutiens dans un contexte devenu défavorable. En revanche, les débuts de l'intégration ont certainement motivé et intensifié leurs contacts. Ils sont donc probablement plus une conséquence qu'une cause de l'intégration. L'étude des réseaux transnationaux ne constitue donc pas une alternative à l'approche réaliste, car celle-ci se situe à un niveau d'analyse plus fondamental.

Dans notre perspective réaliste il s'agira ainsi de montrer que les contraintes structurelles qui pesaient sur les décideurs français permettent d'expliquer l'évolution d'une politique traditionnelle d'équilibre de la puissance à une politique d'intégration ainsi que l'évolution parallèle des représentations des acteurs. A cet égard, les acteurs témoins les plus intéressants sont les élites dont le pouvoir propre est le plus directement affecté par la question de l'intégration. Non seulement ces acteurs sont ceux qui sont le plus en prise directe avec la décision, mais ils sont également les plus sensibles aux contraintes qui les déterminent. Dans le cas du choix de l'intégration gouvernementale, il s'agira essentiellement des ministres et des hauts fonctionnaires des Affaires étrangères. L'intérêt de ces acteurs est précisément qu'ils n'étaient pas enclins *a priori* à défendre une politique d'intégration, qu'ils avaient même tout intérêt à préserver l'indépendance et la souveraineté de la France dont ils comptaient parmi les principaux dépositaires. L'étude de leur changement d'attitude n'en a que plus de valeur et permet d'approcher, à travers eux, les contraintes et les incitations nouvelles qui les ont mus. Directement aux prises avec la question allemande et gros producteurs d'archives détaillées permettant de suivre finement leur évolution, les diplomates en poste en Allemagne ou à Paris à la direction d'Europe constituent en particulier des acteurs témoins privilégiés. Il ne s'agit donc pas d'étudier les représentations des acteurs gouvernementaux comme étant en elles-mêmes à l'origine du phénomène de l'intégration mais plutôt comme étant les réceptacles les plus directes des déterminations qui y ont conduit, les marqueurs les plus visibles. Autrement dit, les représentations des acteurs les plus concernés ne sont pas les causes mais un bon reflet des causes, c'est-à-dire des contraintes et des rapports de force. C'est cette méthode que nous avons rapprochée de la « compréhension objective » définie par Popper (1979a, p. 88). Etudier les origines de l'intégration européenne sous l'angle des contraintes internationales, appréciées à partir du point de vue des diplomates, correspond par ailleurs à une tradition bien ancrée dans l'historiographie française (Poidevin, 1986b ; Bossuat, 1996). Ainsi, Bossuat (1996, p. 109) résume le passage de la

France à une politique d'intégration dans les années d'après-guerre : « Les Français ne pouvaient plus contenir l'Allemagne depuis que les Américains avaient décidé de la faire participer au plan Marshall. [...] Les Français ont donc imaginé les moyens de conduire à leur profit le relèvement allemand puisqu'il semblait inévitable. » De même, pour Mélandri et Vaïsse (1988), c'est la « prise de conscience de l'impuissance » qui pousse le gouvernement français à embrasser une nouvelle politique de coopération en « quête d'influence ». Allant dans le même sens, Hitchcock (1997 ; 1998) critique à la fois l'approche classique attachée au rôle personnel de Jean Monnet et celle de Milward, trop focalisée sur l'économie. Selon lui (1997, p. 605), si Robert Schuman a rapidement été convaincu par le projet de Monnet, c'est que ce dernier apportait une réponse à l'échec constaté de la politique étrangère menée par la France depuis 1945 consistant à contrôler et à limiter la puissance allemande. Et même les historiens largement focalisés sur Jean Monnet, le Commissariat au Plan et les enjeux économiques sectoriels, ont souligné l'importance de l'évolution parallèle du Quai d'Orsay (Milward, 2013, p. 229-232 ; Gillingham, 1991, p. 150-170).

D'autre part, on verra que les élites gouvernementales ne sont pas affectées par les mêmes contraintes selon la place et la puissance de l'Etat qu'elles dirigent. Si les Américains, depuis leur position de puissance occidentale dominante, furent très sensibles à la logique de la guerre froide, les Français étaient au moins autant sensibles à la question allemande et furent dans une certaine mesure rattrapés par la logique de la guerre froide sous l'effet de la politique américaine en Allemagne. Sur ce point, Creswell et Trachtenberg (2003) ont cherché à remettre en cause la thèse selon laquelle les décideurs français d'après-guerre auraient été obsédés de façon irrationnelle par la question allemande alors qu'en toute logique, ils auraient dû se focaliser sur la menace soviétique. Ils ont ainsi cherché à montrer que, derrière un discours antiallemand de façade, largement destiné au public interne, les décideurs Français étaient en réalité en phase avec la stratégie américaine d'intégration de l'Allemagne dans le dispositif occidental. Ils en ont conclu (p. 27-28) que, conformément aux attentes de la théorie réaliste, la France d'après-guerre n'était pas guidée par des émotions irrationnelles mais bien par les incitations issues du système international, marqué par la guerre froide. Pourtant, nous le verrons, les archives internes du Quai d'Orsay montrent que le problème allemand allait bien au-delà de simples considérations de politique interne ou secondaires par rapport au problème soviétique, ce qui ne signifie pas non plus que la politique française était guidée par une germanophobie irrationnelle. Comme nous l'avons vu, une analyse réaliste se doit

d'apprécier la question de l'équilibre de la puissance à différentes échelles : contrairement aux Etats-Unis, la France, puissance européenne, n'était pas simplement concernée par l'équilibre global avec l'URSS mais aussi par l'équilibre régional avec l'Allemagne. En particulier, la crainte de voir l'Allemagne devenir un hégémon régional et le principal interlocuteur des Etats-Unis en Europe n'avait rien d'absurde. Plutôt que de chercher à distinguer le rationnel de l'émotionnel ou les vraies intentions du discours officiel, il conviendra de montrer que c'est précisément l'articulation complexe entre plusieurs contraintes d'échelles différentes qui favorisa la naissance de la politique d'intégration européenne de la France (Rosato, 2011).

Il ne s'agira cependant pas simplement d'étudier l'évolution du Quai d'Orsay mais de lui appliquer un modèle explicatif d'ensemble. En effet, si les historiens mentionnés plus haut ont tous lié l'évolution de la politique française dans les années 1945-1950 à l'évolution des contraintes internationales, ils n'ont pas cherché à inscrire cette explication dans un modèle généralisable. Or, une explication n'est véritablement pertinente que dans la mesure où elle est transposable à d'autres situations comparables. Comme nous l'avons déjà souligné, des facteurs comme l'existence de réseaux bureaucratiques transnationaux ou l'existence de groupes intéressés par la cause européenne peuvent sembler à première vue fournir des explications intéressantes, mais ces mêmes facteurs se retrouvent également dans des épisodes où la guerre finit par l'emporter, comme dans les années 1930, ou encore dans lesquels l'intégration finit par échouer, comme ce fut le cas pour la tentative avortée de mise en place d'une Communauté européenne de défense (CED). Il faut alors conclure que ces facteurs ne sont pas réellement discriminant et ne permettent d'effectuer aucune prédiction quant au succès ou à l'échec de l'intégration. De même, s'agissant de contraintes internationales, il ne suffit pas de constater que la guerre froide ou la pression américaine ou le relèvement allemand ont favorisé le choix de l'intégration par la France car tous ces facteurs ont également pesé sur le débat sur la CED et n'ont pas empêché son échec. C'est pourquoi, seule l'inscription d'une explication dans un cadre conceptuel transposable à d'autres situations, à d'autres époques, à d'autres acteurs, permet véritablement d'illustrer sa portée heuristique.

Rosato (2011) a ainsi proposé une explication des premières expériences d'intégration gouvernementales fondées sur une théorie réaliste. Selon lui, Français et Allemands ont choisi de former une coalition dirigée par une autorité centralisée essentiellement afin d'équilibrer efficacement l'URSS. Et la question de l'équilibre franco-allemand au sein de la coalition n'a

déterminé que la forme prise par cette autorité centralisée (intégration plutôt qu'unification dominée par un hégémon). Nous tenterons cependant de montrer ici que si l'articulation de stratégies d'équilibre de la puissance à deux échelles différentes (l'Ouest face à l'URSS d'une part, la France face à l'Allemagne d'autre part) joua effectivement un rôle important, c'est l'interdépendance franco-allemande qui en résulta qui fut décisive dans la décision des gouvernements de mettre en place une autorité centralisée, plutôt que l'efficacité supposée de cette autorité à équilibrer l'Union soviétique. Ce point s'avère en effet crucial à propos de la CED. Pour Rosato, les Français ont souhaité une armée européenne centralisée dans la mesure où cette solution était la plus efficace pour faire face à la menace soviétique (2001, p. 132). Mais pour expliquer le rejet final de la CED, Rosato fait appel à une explication quelque peu *ad hoc* soulignant que les Etats sont particulièrement réticents à procéder à des abandons de souveraineté, en particulier en matière militaire, et que tout compte fait, une solution plus souple fondée sur la présence de troupes Américaines et Britanniques en Europe était viable (p. 151-153). Nous tenterons de montrer que si la nécessité d'équilibrer l'URSS joua un rôle important en poussant les Français à accepter le relèvement allemand, seule la prise en compte de la question de l'interdépendance permet précisément de comprendre pourquoi l'intégration aboutit en matière de charbon et d'acier, fut envisagée en matière militaire en 1950 mais fut repoussée en 1954. Par ailleurs, si l'interdépendance qui conduit à l'intégration peut découler d'enjeux de sécurité, dans le cadre d'un équilibre de la puissance à deux échelles, elle ne s'y limite pas. Nous verrons ainsi que le ralliement des pays du Benelux à la Communauté du charbon et de l'acier se fit essentiellement sur la base de leur dépendance économique à l'égard de l'Allemagne et de la France. Une approche réaliste de l'interdépendance permet donc de proposer un modèle de l'intégration plus général qu'une approche étroitement bornée aux questions de sécurité.

Nous partirons du principe que les différents gouvernements européens ont avant tout cherché à préserver leurs intérêts propres (P1). Ce principe s'oppose à l'idée libérale selon laquelle le passage à l'intégration révélerait la rupture avec l'égoïsme national et une soudaine prise de conscience de l'intérêt collectif international. Par ailleurs, nous partirons du principe que les positions des gouvernements sont essentiellement déterminées par les contraintes et les rapports de force issus du système international auxquels ils participent (P2). Le premier facteur à prendre en compte est la balance entre offensive et défensive. L'avantage d'une telle analyse est qu'elle permet de caractériser une situation suivant une grille de lecture générale

applicable à n'importe quelle époque et donc de ne pas s'appuyer sur des facteurs purement historiques comme la guerre froide, ou la domination américaine. Le second facteur à prendre en compte est l'interdépendance. Cette notion a parfois été utilisée pour rendre compte de l'intégration gouvernementale mais principalement sous l'angle de l'interdépendance commerciale, notamment à l'origine du traité de Rome (Milward, 1994 ; Moravcsik, 1998). Or, entendue comme vulnérabilité mutuelle au pouvoir d'un autre acteur, l'interdépendance est un concept beaucoup plus large qui doit inclure, comme nous le verrons, l'interdépendance politique entre la France et l'Allemagne sur le sort de la Ruhr, à l'origine de la Communauté du charbon et de l'acier mais aussi l'interdépendance franco-allemande sur le réarmement de l'Allemagne dans la perspective d'une invasion soviétique, à l'origine de la Communauté de défense. Ici encore, cette généralisation permet de raisonner non plus à partir de facteurs contingents et de cas singuliers mais en termes de modèle transposable d'un cas à l'autre et faisant apparaître, au-delà de l'historicité, la reproduction d'un même mécanisme, autrement dit d'une règle.

Suivant notre théorie, tant que l'offensive a l'avantage, c'est-à-dire tant que l'usage de la violence armée est une solution disponible et même particulièrement efficace pour la résolution des problèmes d'interdépendance, l'intégration demeure une solution illusoire et dangereuse. En revanche, elle devient possible en condition d'avantage défensif, mais non nécessaire. En effet, en avantage défensif, tant que l'interdépendance entre gouvernements est relativement limitée, ils s'en tiennent à une politique d'équilibre de la puissance et de préservation de l'indépendance. En revanche, lorsque l'interdépendance devient prépondérante et incontournable, les gouvernements abandonnent la résistance et choisissent d'institutionnaliser cette interdépendance par la voie de l'intégration. Et ils sont d'autant plus incités à adopter cette solution qu'un net avantage à la défensive ne leur offre aucune alternative crédible pour la reconquête de leur indépendance. Nous chercherons donc à montrer que l'intégration ne fut pas tant le résultat d'une rupture culturelle avec la politique de puissance traditionnelle que sa continuation par d'autres moyens, c'est-à-dire, sous l'empire de contraintes nouvelles. Contrairement à ce que suggère Wendt (1999, p. 360) qui fait de l'auto-contrainte le point de départ de la confiance et de la coopération internationale, la France et l'Allemagne ne renoncèrent pas à l'indépendance pour embrasser l'intégration ; elles se rabattirent sur l'intégration à partir du moment où leurs politiques d'indépendance par la conquête militaire ou par l'équilibre de la puissance avaient totalement échoué.

L'intégration n'est pas le résultat d'une « abdication » ou d'un « abandon » (Bourdieu, 2012, p. 119), mais le produit d'une transaction où chacun accepte sous la contrainte de reconnaître sa dépendance de fait à l'égard de l'autre, faute de pouvoir s'en libérer. Le choix de la souveraineté partagée mis en avant par le plan Schuman était moins une invention *ex nihilo* que l'institutionnalisation d'un rapport largement inscrit dans les faits. Par ailleurs, il s'agit de réfuter la thèse institutionnaliste (Keohane, 1984 ; Ikenberry, 2001 ; Rittberger, 2001) selon laquelle les institutions *créent* les situations coopératives en montrant au contraire que les institutions n'émergent que dans les cas où la coopération est devenue possible et même incontournable *de facto*. Et ce ne sont pas les institutions qui empêchent la défection mais le risque associé à la défection dans un contexte de forte interdépendance qui stabilise les institutions. En ce sens la théorie réaliste renverse la chaîne de causalité institutionnaliste en faisant des institutions les symptômes des rapports de force et non l'inverse. Comme le dit Monnet lui-même au cours de la négociation du traité de Paris : « Le plan Schuman ne crée pas ces difficultés, il les met en évidence¹ ».

Entre les accords de Munich et le milieu de la seconde guerre mondiale, le système européen fut marqué par l'avantage à l'offensive. Dans ces conditions, non seulement l'intégration était impensable mais même les simples traités de paix se révélaient n'être que des trêves extrêmement provisoires et sans aucune effectivité. Il en fut ainsi des accords de Munich (1938) et du pacte germano-soviétique (1939) notamment. Après que la guerre a eu consacré le retour de la défensive, la conquête militaire a cessé d'être une solution possible à l'interdépendance en Europe. Cependant, l'intégration n'a pas non plus été immédiatement une option privilégiée. La France a dans un premier temps cherché à reproduire les principes de l'équilibre européen largement hérités des traités de Westphalie de 1648 et du traité de Versailles de 1919 : préserver son indépendance en évitant que ne réapparaisse une puissance allemande susceptible de dominer le continent et pour cela, diviser et désarmer l'Allemagne. Mais la guerre froide et la compétition Est-Ouest en Europe ont rapidement poussé les Américains à organiser le relèvement politique et économique de l'Allemagne, contraignant la France à accepter ce qu'elle avait toujours cherché à éviter, tout en lui laissant en tant que puissance occupante, les moyens d'encadrer et de monnayer ce relèvement. Puisque l'interdépendance ne pouvait être évitée par l'abaissement de la puissance allemande ni encore moins résolue par la force, elle ne put qu'être institutionnalisée dans le cadre du plan

¹ Monnet (1976, p. 471).

Schuman, qui permit à la France d'accepter le relèvement de l'Allemagne et l'égalité des droits entre Etats, tout en maintenant une tutelle européenne sur la Ruhr. En revanche, l'échec de la CED résulta du cheminement inverse. Avec les débuts de la « coexistence pacifique » et la montée en puissance des guerres coloniales, l'interdépendance militaire entre européens ne cessa de décroître, la France en particulier se trouvant davantage contrainte par ses engagements outre-mer que par une guerre européenne qui n'arrivait pas. Cet exemple montre *a contrario* que si, en condition d'avantage défensif, la montée de l'interdépendance favorise l'intégration, en revanche la baisse de l'interdépendance et sa subordination à d'autres contraintes extérieures lui font obstacle. L'Europe que donne à voir l'approche réaliste n'est pas une Europe des projets visionnaires ; c'est celle de gouvernements qui naviguent à vue et dont la route est en quelque sorte imposée par les récifs.

1. Le système européen de l'hégémonie conquérante à l'équilibre de la puissance

Il s'agit d'abord d'expliquer comment l'évolution du contexte stratégique a pu conduire les dirigeants européens, en premier lieu français et allemands, à défendre leur pouvoir par la voie de la négociation pacifique. L'enjeu principal est d'éviter l'illusion rétrospective dans laquelle tombent la plupart des ouvrages historiques focalisés sur l'après guerre, selon laquelle la coopération est une solution naturelle. Tout l'intérêt d'une étude de la genèse de l'intégration est précisément de rappeler qu'au départ, ni l'intégration ni même la négociation pacifique n'étaient des solutions *naturelles* aux problèmes européens. Des conditions structurelles bien particulières ont été nécessaires pour que l'intégration devienne une voie praticable. Il est important d'avoir en tête le contexte de la fin des années 1930 et de la seconde guerre mondiale, afin d'attaquer de front la question centrale : pourquoi les européens se sont-ils soudainement engagés dans la voie de l'intégration alors qu'ils avaient jusqu'à quelques années auparavant si souvent privilégié la guerre comme mode de résolution de leur interdépendance ? Nous verrons ainsi qu'entre 1938 et 1950, le rapport entre offensive et défensive en Europe s'est totalement inversé. Alors qu'à la fin des années 1930, la structure de la violence faisait de l'intégration une solution dangereuse et improbable, après guerre au contraire, elle rendit toute solution violente au problème de l'interdépendance inenvisageable et contraignit les dirigeants européens à chercher des solutions négociées.

Cela nous conduit à faire une mise au point méthodologique. La balance offensive/défensive est une donnée structurelle qui dépend des moyens humains et technologiques en rapport avec les contraintes géographiques. Cependant, en période de paix, nous ne disposons pas de données objectives permettant de caractériser la balance offensive/défensive, mais seulement d'évaluations abstraites. Or, ces évaluations sont assimilables à des perceptions et peuvent être erronées, contradictoires ou biaisées, comme le montre la croyance en l'efficacité de l'offensive en 1914 qui s'est révélée trompeuse (Van Evera, 1984). Elles ne sont parfois même pas sincères mais instrumentales, en vue de convaincre des interlocuteurs d'adopter le comportement souhaité (Christensen et Snyder, p. 161). C'est pourquoi, seules les guerres permettent véritablement d'évaluer l'état objectif de la balance offensive/défensive, selon qu'elles sont courtes et faites de batailles décisives ou longues, faites de batailles indécises et se terminant en guerres d'usure (Fearon, 1995b). Au-delà des perceptions anticipatoires, il s'agira donc d'étudier plus particulièrement les guerres qui marquèrent la période, la seconde guerre mondiale et la guerre de Corée. Pareillement, si les politiques des dirigeants européens furent contraintes et largement réorientées à l'épreuve de ces réalités, il est en revanche très difficile d'objectiver cet effet dans leurs discours. Autant un facteur comme l'interdépendance a des conséquences concrètes et quotidiennes qui permettent d'en suivre précisément les effets à travers les archives administratives, autant la balance offensive/défensive, ne s'exprimant réellement que dans les combats, tend à devenir une abstraction en période de paix. Malgré ces difficultés, il n'en a pas moins semblé impératif de commencer l'étude de l'intégration intergouvernementale par une mise en contexte au regard de la balance offensive/défensive. En effet, la stabilisation du système européen par l'avantage défensif reste, jusqu'à ce jour, la condition de possibilité silencieuse mais néanmoins nécessaire à la poursuite de l'intégration européenne.

a. L'avantage offensif ou l'équilibre rompu 1938-1941

L'étude des années 1938-1940 est particulièrement intéressante car elle nous fournit, sur un mode quasiment idéal-typique, une configuration européenne totalement opposée à celle des débuts de l'intégration, et pourtant à très peu d'années d'intervalle. Il est possible de

caractériser cette période en termes d'anarchie offensive, par opposition à l'anarchie défensive qui permit la coopération européenne après guerre.

A posteriori il est possible de constater que le développement des divisions blindées et des avions bombardiers était de nature à changer la donne par rapport à la première guerre mondiale (Quester, 1977, p. 140-141 ; Levy, 1984, p. 233). Pour la première fois dans l'histoire, les offensives n'étaient plus limitées à la vitesse de l'homme ou du cheval mais devenaient motorisées (le train avait permis auparavant d'accélérer la mobilisation, mais pas le déplacement sur le champ de bataille). Les divisions cuirassées permettaient de retrouver la capacité de mouvement qui avait fait défaut en 1914-1918, tout en se protégeant du feu de la mitrailleuse. D'où l'invention de la *Blitzkrieg*, tactique faite de percées capables de menacer rapidement une armée sur ses flancs ou ses arrières et de la mettre en déroute en quelques semaines. Cependant avant la guerre, les perceptions des acteurs n'étaient pas aussi claires car il existait des débats sur l'utilisation et l'influence de ces nouvelles armes et les technologies défensives avaient également fait des progrès, qu'illustre la construction de lignes de défenses fortifiées (ligne Maginot en France, ligne Siegfried en Allemagne). Pour autant, les évolutions technologiques rapides et les exemples donnés par les guerres contemporaines, notamment le spectacle des bombardements en Espagne, généraient un fort sentiment de vulnérabilité parmi les décideurs et les opinions (Watt, 1984). Dans les milieux militaires, la possibilité de mener des offensives rapides et efficaces fut notamment soulignée par des théoriciens de l'usage des blindés comme de Gaulle en France, Liddell Hart au Royaume-Uni ou Guderian en Allemagne (Strachan, 1983, p. 151, 152, 161). Mais au-delà des débats entre militaires, il convient de souligner qu'à partir de la fin des années 1930 et avant même le début effectif des combats, les dirigeants européens alignèrent progressivement leurs comportements sur une logique d'anarchie offensive.

Le cas le plus évident est celui de l'Allemagne nazie qui, dès novembre 1937, orienta explicitement son réarmement et sa politique étrangère en vue d'une guerre généralisée (Michalka, 1984). Chez les historiens, la tentation est grande d'attribuer au facteur idéologique le choix de la guerre comme mode de gouvernement. En science politique, la théorie libérale va dans le même sens en affirmant qu'en politique internationale, les objectifs déterminent les moyens (Moravcsik, 1997, p. 521). Suivant cette vision, les objectifs révisionnistes de l'Allemagne et la volonté de *statu quo* des Alliés ne pouvaient que mener à

la guerre. A l'inverse, la théorie réaliste considère que les moyens contraignent les objectifs et les doctrines idéologiques. Le fait que l'Allemagne des années 1930 ait été une puissance révisionniste n'impliquait pas mécaniquement la guerre. L'Allemagne de 1950 était aussi une puissance cherchant à réviser le *statu quo* pour reconquérir sa souveraineté et a pourtant choisi une voie diamétralement opposée. C'est le contexte stratégique qui favorise la diffusion d'idéologies militaristes ou coopératives. En effet, si l'objectif de reconstitution de la puissance était l'objet d'un consensus parmi les élites allemandes en 1937, les moyens étaient discutés. Michalka (1984) montre ainsi que les milieux économiques, représentés par le ministre de l'économie Schacht, plaidaient pour le ralentissement du réarmement, qui provoquait une pénurie de devises et de matières premières, et l'entente avec le Royaume-Uni pour l'obtention négociée de débouchés coloniaux. Hermann Goering, le numéro deux du Reich, préférait lui aussi une solution négociée à une politique de conquête risquée. Cependant face à eux, Hitler trancha dès la conférence secrète du 5 novembre 1937 en faveur de la guerre. Il déclara ainsi : « Le problème allemand n'a trouvé de solution que par la force et cela n'a jamais été sans risques. [...] Si l'on accepte comme point de départ le recours à la force et les risques qui l'accompagnent, il reste alors à répondre aux questions "quand" et "comment"¹. » A partir de 1938, il fut encouragé dans cette voie par son nouveau ministre des Affaires étrangères Ribbentrop. Michalka conclut que le cœur du débat n'était pas « les objectifs visés contre l'ordre international existant, mais avant tout l'estimation de la guerre comme moyen pour atteindre les buts fixés » (p. 18). Il faut souligner que Hitler était fasciné par les nouvelles technologies et fut très tôt convaincu que la motorisation serait décisive dans la prochaine guerre (Strachan, 1983, p. 162 ; Watt 1984, p. 146). Son orientation se heurta au chef d'état-major général Ludwig Beck qui ne croyait pas en la capacité de l'Allemagne de faire face à une guerre généralisée en Europe (Messerschmidt, Martin, Müller et Schreiber, 1984, p. 114). Alors que Guderian croyait en la nouvelle primauté de l'offensive et plaidait pour des divisions blindées autonomes, capable de mener des attaques rapides, Beck penchait pour de simples brigades agissant en soutien de l'infanterie (Watt, 1984, p. 150). En août 1938, Beck démissionna pour manifester son opposition au projet d'invasion de la Tchécoslovaquie. De son côté, Guderian fut placé à la tête des forces mobiles en novembre 1938 et eut accès directement à Hitler. L'orientation de la politique allemande était donc tout à fait typique des incitations que produit un contexte d'anarchie offensive. La guerre était une option considérée comme efficace dont il était possible d'attendre des résultats décisifs et

¹ « Mémoire Hossbach », minutes d'une conférence tenue à la Chancellerie du Reich, le 5 novembre 1937.

rapides ; inversement, les accords négociés comme ceux de Munich et plus tard le pacte germano-soviétique n'eurent pas de grande valeur et furent très rapidement violés. Cependant, seule l'expérience de la guerre elle-même allait *in fine* donner raison à l'appréciation d'Hitler et de Guderian. La *Blitzkrieg* n'acquiesça le statut de doctrine officielle qu'à partir des premières victoires sur le terrain (Strachan, 1983, p. 163). L'enchaînement des succès constitua ainsi une forme de socialisation stratégique à l'avantage offensif qui, dès la remilitarisation de la Rhénanie en 1936, exerça « une certaine force de persuasion » sur les cadres de l'armée allemande (Messerschmidt, Martin, Müller et Schreiber, 1984, p. 105).

Christensen et Snyder (1990) ont affirmé que le comportement des Alliés face à l'Allemagne dans les années 1938-1939 dénotait une croyance, qui se révéla erronée par la suite, dans la supériorité de la défensive. Leur argument est que des Etats croyant en la supériorité de l'offensive, et donc dans l'extrême fluidité du rapport des forces, n'auraient jamais toléré le dépeçage de leur allié tchécoslovaque et ainsi accepté de donner à l'Allemagne un avantage capitalisable dans des conquêtes futures. Ils auraient déclaré la guerre le plus tôt possible. A l'inverse, selon Christensen et Snyder, seuls des Etats sûrs de leur avantage défensif ont pu considérer les accords de Munich comme une concession acceptable et se donner le luxe d'attendre d'être au pied du mûr pour entrer en guerre. En réalité cette analyse doit être nuancée. Ainsi, un rapport des chefs d'état-major britanniques présenté Cabinet le 22 mars 1938, concernant les implications militaires de l'agression allemande contre la Tchécoslovaquie affirmait : « Nous devrions en vérité plus vraisemblablement nous intéresser non pas à la manière dont nous devrions utiliser notre force de frappe aérienne pour aider la Tchécoslovaquie, mais à la manière la meilleure dont nous pouvons l'employer pour réduire l'envergure de l'attaque aérienne allemande sur la Grande-Bretagne. [...] Aucune pression militaire que nous puissions exercer par mer, par terre ou dans les airs ne peut empêcher l'Allemagne aussi bien d'envahir et dévaster la Bohême que d'infliger une défaite décisive à l'armée tchécoslovaque¹. » En cas d'entrée en guerre, le rapport estimait que l'Allemagne ne tenterait pas d'envahir la France, mais attaquerait plutôt le Royaume-Uni, ce qui conduirait à ce que « ce pays soit soumis à la pleine force d'une attaque aérienne allemande à un moment où notre réarmement aérien est dans une phase critique et nos mesures défensives sont en général incomplètes² ». Il fut également rappelé aux ministres qu'à l'avenir, la Royal Air

¹ Cité par Parker (1984, p. 46).

² *Ibidem*.

Force et la défense anti-aérienne seraient mieux équipées ce qui justifiait de temporiser. Ce document convainquit le Cabinet d'envisager une alternative à la guerre et de persuader les Français d'agir aussi dans ce sens (Parker, 1984, p. 47). Cet exemple montre que les décideurs Britanniques ont pu être conduits à négocier avec Hitler non par un sentiment d'invulnérabilité défensive mais à l'inverse, parce qu'ils croyaient en l'avantage décisif d'une offensive allemande en Tchécoslovaquie, et ne se sentaient pas prêts à résister à une attaque aérienne sur leur territoire. Cela ne signifie pas qu'ils avaient théorisé le primat de l'offensive, dans la mesure où ils ne croyaient pas en la possibilité d'une invasion de la France. Une note du secrétaire du Comité de la Défense impériale affirmait même que « compte tenu des avantages de la défense sur l'offensive dans la guerre sur terre », la France n'avait pas à craindre une défaite rapide¹. Mais c'était pour mieux souligner que, dans les airs, le Royaume-Uni n'avait pas les moyens de se défendre efficacement. La crainte de la vulnérabilité de leur pays joua un rôle décisif pour les Britanniques. Inversement, Edouard Daladier, dans sa rencontre à Londres avec le gouvernement britannique des 28 et 29 avril 1938, défendit la fermeté et la guerre en utilisant comme arguments « la valeur considérable de la défense » qui conférait à la France des moyens militaires solides, ainsi que le fait que la capacité de l'armée tchèque « n'est pas à dédaigner² ». Ici, contrairement aux attentes de Christensen et Snyder, c'est la croyance en l'efficacité de la défense qui semble inciter à l'intransigeance et à la déclaration de guerre. Mais le Président du Conseil souligna aussi par ailleurs la vulnérabilité de la France et sa dépendance à l'égard du soutien britannique. Il affirma ainsi devant la commission de l'Armée de la Chambre des députés le 9 février 1936 : « Cette France de 40 millions d'habitants, vulnérable sur ses fronts terrestres, vulnérable sur mer, dans son Empire colonial se trouve engagée dans des conditions telles que sur terre, il lui faudra plusieurs semaines et peut-être des mois avant de recevoir [l'appoint] d'une autre puissance³. »

Qu'en est-il donc réellement ? La limite du modèle de Christensen et Snyder vient du fait qu'il se focalise essentiellement sur une variable : le coût de l'inaction. Pour eux, les Alliés ont sous-estimé le coût de la non-intervention en 1938 du fait de leur croyance en leur invulnérabilité défensive. Mais il existe une autre variable tout aussi essentielle : le coût de l'intervention. En fait, même s'ils avaient conscience de la menace que créait l'expansion

¹ *Ibid.*, p. 49.

² Cité par Girault (1984, p. 31).

³ Cité par Delmas (1984, p. 138).

hitlérienne, le sentiment de vulnérabilité à l'égard d'une offensive allemande a parfaitement pu inciter les Alliés à transiger à Munich : les Britanniques parce qu'ils étaient persuadés de leur infériorité aérienne et qu'ils voulaient avoir le temps de développer leur aviation ; les Français parce qu'ils étaient persuadés qu'ils n'étaient capables de résister à une offensive allemande qu'avec le soutien des Britanniques (Delmas, 1984, p. 133-134). Il ne s'agit absolument pas de trancher ici la question des perceptions des divers décideurs européens d'avant-guerre et encore moins de déterminer dans quelle mesure elles étaient justifiées ou exagérées. Il s'agit uniquement de montrer que le comportement et les choix des Alliés ne furent *in fine* absolument pas incompatibles avec les incitations que nous avons associées au type idéal de l'anarchie offensive.

Le fait que des puissances se sentent fortement menacées, mais fassent en même temps le jeu de leur adversaire (en l'occurrence en permettant à Hitler d'annexer les Sudètes) est un paradoxe tout à fait typique des anarchies offensives. Nous avons en effet remarqué plus haut qu'elles étaient caractérisées à la fois par une interdépendance stratégique forte mais aussi par des alliances fragiles, tant la crainte d'être écrasé par l'offensive d'un adversaire plus puissant peut inciter au *free riding* et même au *bandwagoning*. C'est ce paradoxe qui fait qu'au lieu de résister, les adversaires du prétendant à l'hégémonie peuvent lui faciliter objectivement la tâche et entretenir sa dynamique expansionniste. Ce fut le cas dans l'évolution de la Chine des royaumes combattants vers l'unification impériale (Hui, 2005, p.67-79) et dans les nombreuses ruptures qu'ont connues les coalitions antinapoléoniennes (Wohlforth, 2002). C'est précisément ce paradoxe qui fait que les anarchies offensives sont fondamentalement instables, et tendent en théorie vers le monopole d'une seule puissance victorieuse. Les attitudes de la Pologne et de l'URSS furent, de ce point de vue, particulièrement représentatives. Alors que ces Etats auraient pu faire bloc avec la Tchécoslovaquie pour faire barrage aux ambitions allemandes qui les menaçaient directement, ils les ont au contraire favorisées. Avant Munich, l'URSS se disait prête à soutenir la Tchécoslovaquie à condition que la Pologne autorise le passage de ses troupes sur son territoire, ce que refusa la Pologne qui craignait une invasion soviétique et espérait prendre sa part du dépeçage de la Tchécoslovaquie (Milza, 1995, p. 163). Elle obtint ainsi au lendemain de Munich la session de Teschen où vivait une importante minorité polonaise. En mars 1939, ce fut au tour du Président de la Tchécoslovaquie Emil Hacha de pratiquer le *bandwagoning* après que Hitler l'eut menacé de bombarder Prague, en acceptant de placer sans combattre la Bohême et la

Moravie sous le protectorat de l'Allemagne (Milza, 1995, p. 172). Enfin, vint le tour de l'URSS : le 23 août fut signé le pacte de non-agression Ribbentrop-Molotov, complété par un protocole secret prévoyant le partage de la Pologne et de la région : l'ouest de la Pologne et la Lituanie à l'Allemagne, la Finlande, la Lettonie, l'Estonie, l'est de la Pologne et la Bessarabie à l'URSS (Milza, 1995, p. 178). Commencant avec l'*Anschluss* de l'Autriche, la période 1938-1939 fut donc caractérisée par une succession de soumissions ou de ralliement sans coups férir à l'Allemagne nazie. L'avantage à l'offensive créait de la défiance entre puissances d'un même camp, dissuadait la résistance à la puissance hégémonique de peur d'être vaincu rapidement et incitait même à se rallier à elle en vue de partager ses conquêtes. *In fine*, l'armistice signé par la France en 1940 et la politique de collaboration du régime de Vichy peut être également lu comme une forme ultime de *bandwagoning*. A ce moment, les dirigeants Français n'étaient bien entendu plus convaincus, s'ils l'avaient été, de la toute puissance de la défensive et c'est largement pour cette raison qu'ils se rallièrent à la puissance hégémonique et abandonnèrent leur allié britannique.

Le début de la guerre ne fit en effet que confirmer l'avantage à l'offensive avec des campagnes éclaires et totalement décisives. La campagne de Pologne dura quatre semaines, le Danemark et le Luxembourg furent vaincus en un jour, les Pays-Bas en cinq jours, la Belgique en moins de trois semaines et la France en six, le tout avec une économie de moyens remarquable puisque la victoire fut obtenue à chaque fois par un petit nombre de divisions cuirassées soutenues par l'aviation (Preston et Wise, 1979, p. 296). En Allemagne, ces succès marquèrent le triomphe des avocats de la guerre blindée qui avaient théorisé le primat retrouvé de l'offensive (Watt, 1984, p. 150). Tous les éléments de l'anarchie offensive étaient donc présents dans cette période 1938-1940. (1) : la guerre est une solution rapide et décisive pour régler l'interdépendance entre Etats, même lorsque le rapport de forces est à peu près équilibré ; (2) : la guerre a un effet en cascade, chaque campagne victorieuse fournissant un tremplin pour la suivante ; (3) : la peur des offensives pousse les puissances les plus menacées à préférer le *free riding* à l'effort d'équilibre, ou même le *bandwagoning* pour partager ses conquêtes ou encore tout simplement la soumission en vue d'être épargné, ce qui fragilise voire fait exploser les coalitions anti-hégémoniques ; (4) : le système est dominé par une puissance hégémonique et tend vers l'unification militaire. De façon symptomatique, la seule puissance qui entretint son effort d'équilibre anti-hégémonique à la fin 1940 fut le Royaume-Uni, jouissant d'un avantage défensif local lié à son insularité qui interdisait tout

débarquement allemand sans contrôle préalable de la mer et du ciel (Hart, 1973, p. 95). A partir de ce constat, l'enjeu est de voir comment la situation stratégique a pu évoluer au point de favoriser, dix ans seulement après la campagne de France, le lancement d'une intégration européenne pacifique.

b. Le retour de la défensive 1941-1945

Si l'émergence d'un avantage offensif dans les années 1930 avait résulté d'une révolution technologique ouvrant de nouvelles opportunités grâce à la mobilité et à la vitesse, le retournement de la situation en direction d'un avantage défensif s'explique quant à lui par une révolution géographique. En effet, un gain de vitesse est toujours relatif à une certaine échelle. Si le couple char/avion avait permis de remporter des victoires décisives en quelques semaines à l'échelle de pays d'Europe continentale, il n'en fut plus de même lorsque la guerre devint mondiale, portée à travers les océans, à l'échelle de continents entiers. Cette extension géographique du conflit était la conséquence même des premiers succès de l'offensive qui étendait l'échelle de l'interdépendance stratégique et finissait par se diluer dans l'espace. Après l'invasion de l'URSS et l'entrée en guerre des Etats-Unis, les champs de bataille et les distances à parcourir passèrent de quelques centaines de kilomètres à plusieurs milliers de kilomètres. Dès l'invasion de l'URSS en juin 1941, la couverture du front par les avions de la *Luftwaffe* était cinq fois moins dense que lors de la campagne de France et la longueur des distances créa un délai de plusieurs semaines entre l'avancée des divisions cuirassées *Panzer* et celle de leurs troupes de soutien moins bien motorisées (Strachan, 1983, p.168). L'avantage stratégique tendit alors à se renverser. Dans la campagne de France, l'avant-garde allemande était arrivée en vue de la mer du Nord en quinze jours, encerclant ainsi les armées alliées regroupées au Nord. A l'inverse, les grands espaces d'Afrique du Nord, de Russie, ou de Chine sur le front asiatique, ont permis des tactiques de « défense élastique », organisant la retraite sur de longues distances afin de pousser l'assaillant à étirer trop rapidement ses lignes de communication et permettant au défenseur de se réorganiser en vue d'une contre-offensive (Hart, 2007, p. 430 ; 442). Dès 1941, les combats en Lybie démontrèrent que « la défense, sous une forme plus mobile, avait retrouvé la supériorité qui était la sienne pendant la Première Guerre mondiale » (Hart, 1973, p. 184). La fin de la seconde guerre mondiale s'est ainsi jouée sur des campagnes beaucoup plus longues et davantage marquées par l'attrition et

l'épuisement que celles qui l'avaient commencée. A titre d'exemple, la campagne de France avait duré six semaines en 1940 alors que le rapport de force matériel était *a priori* assez équilibré ; mais la libération de la France dura six fois plus longtemps, de juin 1944 à mars 1945 et même à mai 1945 pour les dernières poches de l'Ouest et ce malgré un rapport de force matériel nettement favorable aux alliés. La libération de la France fut même marquée en décembre 1944 par une puissante contre-offensive allemande dans les Ardennes (Hart, 1973, p. 643). En effet, dans cette nouvelle bataille de France, les deux camps disposaient de bases arrière hors de France ce qui relativisait le caractère décisif des offensives sur le terrain. Cet avantage défensif retrouvé explique qu'à partir de 1942, la seconde guerre mondiale commença à ressembler bien plus au modèle de l'équilibre de la puissance décrit par Waltz (1979) dans lequel le prédateur candidat à l'hégémonie fait face à une solide « grande Alliance » et finit toujours par être puni. Mais Waltz fait de ce retour à l'équilibre une loi immuable : « De même que la Nature a horreur du vide, la politique internationale a horreur du déséquilibre de la puissance » (2002, p. 52). Pourtant il n'en a pas toujours été ainsi. Les mouvements d'unification des grands empires comme ceux de la Chine ou de la Rome antique, des nations européennes comme la France, passés du stade de système international équilibré entre grandes maisons à celui d'Etat centralisé, démontrent que dans de nombreux cas, l'avantage à l'offensive est suffisamment décisif pour faire perdre durablement à un espace son caractère de système « international ». Dans ce cas, le déséquilibre de la puissance aboutit à l'émergence d'un nouveau monopole de la violence, d'un nouvel acteur politique plus grand que les précédents. En fait, la formule de Waltz ne fait qu'illustrer son refus de penser le changement c'est à dire la possible transformation d'un système international en système interne. Dans le cas de la seconde guerre mondiale, c'est la mondialisation du conflit qui a renversé le cours des choses, diluant l'avantage offensif initial.

Mais l'élargissement du cadre d'interdépendance stratégique et la mondialisation du conflit ont également durablement changé la donne d'un point de vue politique. Depuis le discours d'adieux de George Washington (1796) et la doctrine Monroe (1823), les dirigeants américains considéraient l'hémisphère occidental et l'hémisphère oriental comme deux mondes indépendants l'un de l'autre d'un point de vue militaire et politique. Ce constat reposait essentiellement sur les données technologiques d'un monde sans aviation et explique que le consensus isolationniste ait dominé le Congrès jusqu'à l'attaque de Pearl Harbour, le 7 décembre 1941 (McDougall, 1997, p. 147). A cette date, la preuve fut faite que la technologie

moderne rendait caduque le retranchement dans l'hémisphère occidental. Les Etats-Unis étaient devenus dépendants pour leur sécurité de la sécurité du monde et en particulier de la sécurité de l'Europe et de l'Asie. Cette situation nouvelle explique le changement brutal de doctrine et le rôle moteur des Etats-Unis dans la création de l'ONU, mais aussi leur engagement européen dès avant les débuts de la guerre froide. Le 29 avril 1946, le secrétaire d'Etat Byrnes affirma : « Les conceptions et les attitudes des peuples européens restent marqués par l'angoisse d'une agression allemande. L'Allemagne a pu se réarmer après la dernière guerre mondiale et cela ne doit pas se reproduire. C'est la raison pour laquelle les Etats-Unis vont cette fois assumer leur responsabilité. Ils ne quitteront pas l'Europe¹. » Dans le même temps, l'URSS adopta une position symétrique en maintenant ses troupes dans les pays d'Europe de l'Est qu'elle avait libérés, en y favorisant l'émergence de régimes communistes et en résistant systématiquement aux tentatives d'ingérence occidentale, dès juillet 1945 à la conférence de Potsdam (Senarclens, 1993, p. 120). Par rapport à 1938, où les Etats-Unis étaient repliés sur leur neutralité et où l'URSS était en retrait, ne participant pas aux négociations de Munich, la situation d'après guerre était donc radicalement différente en ce sens que les deux principales puissances en Europe étaient de vastes Etats-continentaux largement ou en totalité extra-européens. Comme le remarque justement Waltz (1979, p. 70), le système européen perdit alors toute autonomie du point de vue de la guerre et de la paix et fut désormais totalement déterminé par la politique des supergrands. Mais le fait majeur n'est pas tant le passage d'un monde multipolaire à un monde bipolaire comme le pense Waltz, que ce changement d'échelle. La guerre moderne dont la portée géographique s'est étendue a fait émerger une interdépendance stratégique à l'échelle mondiale. Désormais, une guerre ne pouvait plus être envisagée en Europe sans impliquer d'une manière ou d'une autre les Etats-Unis et la Russie².

¹ Cité par Senarclens (1993, p. 226).

² Notons d'ailleurs que cette situation est toujours actuelle. Bien qu'elle ait été au départ localisée, la guerre en ex-Yougoslavie a finalement entraîné l'intervention de forces américaines dans le cadre de l'OTAN mais aussi russes, aussi bien en Bosnie (1995) qu'au Kosovo (1999). De même, la guerre de Géorgie (2008) se situait sur une ligne de front entre influences russe et américaine, la Géorgie s'étant portée candidate à l'OTAN et l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud étant soutenues militairement et politiquement par la Russie.

c. L'équilibre de la puissance retrouvé 1945-1950

Par certains côtés, la genèse de la guerre froide peut être analysée comme un « dilemme sécuritaire » décrit par Jervis (1978). Ainsi, constatant les difficultés que rencontraient les Etats-Unis et l'URSS à s'entendre sur le règlement de la paix avec leurs anciens ennemis communs et le climat de défiance mutuelle qui entourait désormais toutes leurs discussions, le secrétaire d'Etat Byrnes remarqua le 20 mai 1946 : « La sécurité est un souci pour tous les pays. Mais les efforts d'un Etat pour accroître sa sécurité peuvent éventuellement menacer la sécurité des autres nations et les pousser en conséquence à l'accroissement de leur propre sécurité. [...] Il est en vérité très difficile de savoir dans quelle mesure l'action d'une nation doit être attribuée à sa quête de sécurité ou à son désir d'expansion¹. » On ne saurait mieux dire. Cette situation de dilemme sécuritaire fut amplement confirmée par deux documents importants : le long télégramme que George Kennan, encore chef de mission à Moscou, envoya à Washington le 22 février 1946, et la dépêche que l'ambassadeur soviétique à Washington Nicolai Novikov envoya à Molotov le 27 septembre 1946. Kennan décrit une URSS vivant dans la névrose de « l'encerclement capitaliste avec lequel aucune coexistence pacifique n'est possible à long terme », et cherchant à étendre par tous les moyens les limites de sa puissance. Novikov décrit une Amérique qui, à la suite de la défaite de l'Allemagne et du Japon et de l'affaiblissement du Royaume-Uni, est partie en « quête d'une domination mondiale » face à laquelle l'URSS constitue l'ultime obstacle. Les deux télégrammes soupçonnent l'adversaire de vouloir prendre le contrôle de l'Allemagne². Face à ce cercle vicieux de la défiance et du sentiment de la menace réciproque, la question est de savoir comment la guerre généralisée en Europe a pu être évitée. Comme nous l'avons vu, la réponse de la théorie de la balance offensive/défensive est que le dilemme sécuritaire est d'autant plus fort que l'avantage est à l'offensive et que l'avantage à la défensive tend à le désamorcer (Jervis, 1978).

Comme pour 1938, plutôt que les perceptions subjectives des dirigeants qui étaient à l'époque souvent confuses, erronées ou exagérées (Yergin, 1990), le seul indicateur objectif de la balance offensive/défensive est fourni par les guerres. Nous avons vu que la mondialisation de l'interdépendance militaire à partir de 1941 avait renversé l'avantage en faveur de la

¹ Cité par Senarclens, (1993, p. 215).

² Voir Jensen (Kenneth M.) ed., 1991, *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan and Roberts « Long Telegrams » of 1946*, Washington, United States Institute of Peace.

défensive. Une guerre entre les Etats-Unis et l'URSS, deux Etats-continentaux séparés par des milliers de kilomètres et de vastes océans ne pouvait *a fortiori* pas être réglée par une victoire rapide et décisive, mais aurait eu toutes les chances d'entraîner une longue et douloureuse guerre d'attrition. D'un point de vue technologique, la plupart des historiens de la guerre, lorsqu'ils en arrivent à la guerre froide, insistent sur le rôle de l'arme nucléaire (Quester, 1977 ; Strachan, 1983). Et en effet, la dissuasion nucléaire mutuelle a pu jouer un rôle important à partir des années 1950 en donnant un avantage quasi absolu à la défensive (Jervis, 1978 ; Waltz, 1990). Il fallut cependant attendre 1955 et l'entrée en service des bombardiers stratégiques à long rayon d'action B-52 pour que la dissuasion prenne forme (Strachan, 1983, p. 189). Mais même au temps du monopole nucléaire américain (avant 1949), l'expérience de la seconde guerre mondiale incitait à anticiper un avantage défensif dans un conflit entre « supergrands ». Ainsi, le général Omar Bradley répondit à la suggestion d'une attaque nucléaire préventive sur l'URSS que cette politique serait absurde car elle ne pourrait empêcher, en réponse, une offensive soviétique en Europe de l'Ouest qui ne pourrait conduire qu'à un conflit « prolongé, sanglant et abominable », à l'image de la seconde guerre mondiale¹. Plus intéressantes que ces considérations abstraites furent les « leçons » de la guerre de Corée (1950-1953). Longue et totalement indéterminée dans son résultat, celle-ci ne fit que confirmer la tendance en apportant la démonstration concrète que la guerre entre blocs coûtait plus qu'elle ne rapportait (Mueller, 1988, p. 63-64). Ce conflit fut, dans son déroulement même, un cas d'école. Alors que la défense élastique aurait été impossible si la guerre avait été confinée aux seules deux Corées, la nouvelle interdépendance stratégique et la mondialisation du conflit qu'elle impliquait fournirent aux deux belligérants de puissants soutiens extérieurs, qui leur permirent d'opérer de vastes mouvements de retrait suivis de puissantes contre-offensives. Ainsi, alors qu'au 15 septembre 1950, la Corée du Nord avait quasiment envahi la totalité de la péninsule, mis à part la poche de Pusan, à l'extrême Sud, le débarquement américain et la contre-offensive qui suivit réussirent à leur tour à conquérir la plus grande partie du territoire coréen, jusqu'à l'extrême Nord du pays. En novembre 1950, ce fut au tour de la Chine d'intervenir au secours du Nord et de mener une contre-offensive qui repoussa la ligne de front dans le Sud. Dès le 23 juin 1951, alors que le front semblait se stabiliser, le délégué soviétique à l'ONU, Jacob Malik évoqua « la possibilité d'une coexistence pacifique entre les deux systèmes » et suggéra la négociation d'un armistice et le

¹ Cité dans Mueller (1988, p. 62).

retour à la frontière initiale du 38^e parallèle¹. En somme, la mondialisation stratégique donnait un net avantage à la défensive sur le terrain de la guerre « classique », avant même la montée en charge de la dissuasion nucléaire. Ce contexte stratégique général favorable à la défensive explique largement pourquoi, dès les premières crises de la guerre froide, le dilemme sécuritaire n'a pas joué en Europe. Ces crises ont en fait généré une reconnaissance mutuelle progressive et implicite du partage de l'Europe et de la non-ingérence dans la zone de l'adversaire. Si le dilemme sécuritaire avait été fort, les incitations à la guerre préventives auraient été fortes et la différence entre action défensive et offensive aurait tendu à disparaître. Comme dans la remarque de Byrnes citée plus haut, chaque action protectrice aurait été en même temps une menace mortelle pour l'adversaire. Or, les crises des années 1947-1948 montrent au contraire une capacité de plus en plus claire des protagonistes à reconnaître le caractère essentiellement défensif, non menaçant et donc relativement légitime des actions de l'adversaire, et *in fine* à désamorcer les crises. Ce processus s'apparente à une sorte de socialisation stratégique progressive au contexte d'anarchie défensive.

La première crise concerna la guerre civile en Grèce et fut l'occasion pour le président Truman d'établir le 12 mars 1947 sa célèbre doctrine, véritable discours inaugural de la guerre froide. Les Etats-Unis, devaient combattre l'expansion du communisme et par conséquent apporter leur soutien au gouvernement grec en lutte contre une guérilla communiste. Cependant, cet engagement fut considéré de part et d'autre comme essentiellement défensif. Dean Acheson, alors sous-secrétaire d'Etat et un des inspirateurs de la doctrine fit ainsi remarquer que celle-ci revenait à renoncer à intervenir dans la sphère soviétique : « Il serait idiot de croire que nous pouvons intervenir efficacement en Roumanie, en Bulgarie, ou en Pologne, on ne peut pas faire ça. C'est une zone dont nous sommes exclus, et où les Russes sont en force². » L'attitude soviétique fut encore plus révélatrice puisqu'au lieu de protester, Staline reprocha aux communistes yougoslaves leur soutien à la guérilla grecque : « Quoi, vous croyez que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, le plus puissant Etat du monde, vont nous laisser rompre leurs lignes de communication en Méditerranée ? C'est insensé³ ! » Dans un article signé « X » dans le numéro de juillet de *Foreign Affairs*, George Kennan devenu entre-temps directeur du *Policy Planning Staff* au département d'Etat, compléta la doctrine Truman en conceptualisant la notion d'endiguement (*containment*). Il s'agissait de

¹ Cité par Milza (1996, p. 76).

² Cité dans Yergin (1990, p. 225).

³ *Ibidem*.

« contrecarrer les incessantes manœuvres de la politique soviétique en quelque point du globe qu'elles se manifestent », sans pour autant envisager la confrontation en termes militaires : « Si [l'URSS] se heurte à quelques obstacles inattaquables, elle prend cela avec philosophie et s'en accommode¹. » L'expression « obstacles inattaquables » (*unassailable barriers*) est intéressante car elle traduit bien la fonction stabilisatrice de l'avantage défensif. Kennan estima que l'URSS était plus facile à arrêter dans ses ambitions qu'Hitler ou Napoléon, mais qu'en même temps, elle ne pouvait être défaite une fois pour toute par une victoire décisive de ses adversaires. On ne saurait mieux décrire les contraintes de l'anarchie défensive : il est aisé de se défendre, difficile de vaincre. Plutôt qu'une guerre préventive, Kennan recommanda un « endiguement de long terme, patient, mais ferme et vigilant. » Autrement dit, un combat typique de l'anarchie défensive.

L'année suivante, cette tendance fut confirmée avec le « coup de Prague » de février 1948. D'un point de vue symbolique, il était tentant de faire le rapprochement avec la crise des Sudètes dix ans auparavant. Le 3 mars 1948 le président Truman écrivit à sa fille : « Nous nous trouvons dans la même situation que la Grande-Bretagne et la France par rapport à Hitler en 1938-1939². » Pourtant, les Américains avaient largement anticipé l'élimination des opposants non-communistes avant même qu'elle ne se produise. Mieux, ils l'avaient pratiquement acceptée par avance. Au cours d'une réunion secrète tenue le 6 novembre 1947, le secrétaire d'Etat Marshall expliqua : « L'arrêt de l'avance communiste oblige Moscou à renforcer sa mainmise sur l'Europe de l'Est. Ils devront probablement s'emparer complètement de la Tchécoslovaquie, car une Tchécoslovaquie relativement libre pourrait finir par constituer une menace. [...] Le balayage des institutions démocratiques et la consolidation du pouvoir communiste en Tchécoslovaquie vont donner un fantastique coup de fouet aux opposants clandestins dans les pays satellites soviétiques. Les Russes le savent, et c'est pour cela qu'ils s'y résolvent à contrecœur. C'est un acte purement défensif³. » Ainsi, même si le coup de Prague suscita des débats sur la possibilité d'une guerre proche, le gouvernement américain refusa d'imposer des sanctions commerciales à la Tchécoslovaquie (Senarclens, 1993, p. 343) et sa principale réaction fut de hâter le vote du plan Marshall et de la conscription sélective par le Congrès ; mais l'entraînement militaire généralisé fut repoussé (Yergin, 1990, p. 271).

¹ 1947, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, 25 (4), p. 566-582.

² Cité dans Yergin, (1990, p. 268).

³ *Ibidem.*, p. 265.

Dans le même temps, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg réunis à Londres poursuivirent le processus de consolidation du bloc occidental en se mettant d'accord sur la constitution prochaine d'un Etat ouest-allemand intégré économiquement à l'Europe de l'Ouest et sous occupation militaire américaine permanente. Lorsque les Occidentaux mirent en circulation un nouveau mark, les Soviétiques réagirent par le blocus de Berlin, le 24 juin 1948. Il s'agissait d'une pression limitée pour retarder l'application des accords de Londres, et là encore, les Américains firent preuve de retenue. Alors que Lucius Clay, le gouverneur général américain en Allemagne préconisait de forcer le blocus par des convois armés, Washington écarta cette option pour éviter tout risque de guerre et privilégia le pont aérien et la voie diplomatique (Yergin, 1990, p. 285). Walter Bedell Smith, l'ambassadeur américain à Moscou, résuma la situation le 18 septembre 1948 : « A mon sens, le Kremlin a rejeté complètement l'hypothèse que nous pourrions pousser les choses jusqu'à la guerre, et c'est ce que nous-mêmes pensons à leur sujet¹. » La distinction entre posture défensive et offensive était donc relativement lisible, malgré l'atmosphère tendue. Une fois encore, le dilemme sécuritaire était désamorcé. Le blocus fut levé en mai 1949 sur le constat de l'inefficacité de l'épreuve de force.

Tous les éléments de l'anarchie défensive sont donc présents dans l'Europe de la guerre froide. (1) : la guerre ne peut être que longue et indécise, ce qui incite à désamorcer les crises et élimine l'avantage à frapper le premier ; (2) les crises restent localisées car elles se concluent généralement par un match nul et ne créent pas d'avantage capitalisable pour de futures conquêtes ; (3) : l'équilibre de la puissance est stable ce qui sécurise les blocs d'alliance et (4) tend vers la reconnaissance mutuelle des sphères d'influence. En 1948, au moment où commencent à émerger les premiers projets d'union européenne, le contexte stratégique avait donc profondément évolué par rapport aux années 1938-1940. L'Europe qui avait été un système relativement indépendant marqué par un net avantage offensif était désormais solidement intégrée dans un champ de force mondial marqué par un net avantage défensif. Cela ne signifie pas que les problèmes d'interdépendance avaient disparu, mais simplement qu'ils ne pouvaient plus être résolus de la même manière. La première conséquence de cet avantage défensif retrouvé fut de réengager les grands Etats européens dans une politique d'équilibre de la puissance.

¹ *Ibidem.*, p.294.

Cependant, il est important ici de souligner les différences d'échelles dans la question de l'équilibre et la recherche de la préservation du pouvoir : si tout le monde cherche à préserver son pouvoir, tout le monde n'a pas le même pouvoir à protéger et par conséquent, tout le monde ne joue pas dans la même cour. Seules les puissances mondiales ont à la fois les incitations et les moyens de se soucier de l'équilibre de la puissance à l'échelle mondiale, tandis que les puissances régionales sont davantage intéressées par les équilibres régionaux qui correspondent à l'échelle de leur pouvoir (Waltz, 1979 ; Wohlforth, 2002). Le décalage entre la politique américaine et la politique française est très perceptible dès 1946. En effet, les Américains et les Soviétiques ont très tôt considéré que l'Allemagne allait devenir un enjeu dans la concurrence Est-Ouest (cf. les « longs télégrammes » de 1946). Dès le 2 décembre 1946, Byrnes et son homologue britannique Bevin annoncèrent la fusion de leurs zones d'occupation et créèrent la bizonne économique. Dans la logique du plan Marshall, le redressement économique de l'Allemagne devenait non seulement une condition fondamentale de la reconstruction de l'Europe en général, mais aussi une garantie de l'ancrage politique pro-occidental de l'Allemagne de l'Ouest et une protection contre une possible tentative de subversion communiste (Yergin, 1990, p. 247). La France quant à elle poursuivit jusqu'en 1948 une politique totalement inverse, exigeant l'affaiblissement politique et économique de l'Allemagne.

2. La politique française d'équilibre de la puissance 1945-1948

Au sortir de la guerre, les dirigeants français ont privilégié une stratégie traditionnelle d'équilibre de la puissance contre l'Allemagne tant que cela fut possible, c'est-à-dire jusqu'à ce que la guerre froide ne change la donne en faisant dépendre de fait leur politique de la puissance allemande renaissante. Pourtant, le ministère français des Affaires étrangères connut des bouleversements d'ordre bureaucratique à la libération (Kessler, 1999, p. 97) : si le poste de secrétaire général, attribué à un diplomate de carrière, Jean Chauvel, entretint une certaine continuité, la direction des Affaires politiques et commerciales d'avant guerre fut remplacée par de nouvelles directions générales dont les principales furent attribuées à des personnalités extérieures, proches du général de Gaulle : Maurice Couve de Murville à la direction générale aux Affaires politiques, dont dépendait la direction d'Europe, et Hervé

Alphand à la direction générale aux Affaires économiques et financières, tous deux inspecteurs des finances. Cette ouverture avait été rendue possible par la levée, en 1945, de l'obligation d'être au moins ministre plénipotentiaire pour être nommé à la tête d'une direction (Bezias, 2006, p. 65). Mais ces évolutions bureaucratiques n'eurent pas de répercussion politique notable. La diplomatie française de l'immédiat après guerre, lancée par le général de Gaulle et conduite, y compris après son départ, par son ministre des Affaires étrangères, le résistant chrétien-démocrate Georges Bidault, s'appuya ainsi explicitement sur les principes classiques pratiqués depuis le XVII^{ème} siècle : assurer l'indépendance de la France en limitant et en divisant la puissance allemande. Et lorsque des acteurs mettaient en garde contre la reproduction des erreurs de 1919, c'était pour préconiser une politique encore plus dure à l'égard de l'Allemagne. Contrairement à ce que laissent croire des préjugés idéalistes, leurs positions n'ont pas évolué sous l'effet d'une prise de conscience progressive ou d'un apprentissage à partir des expériences du passé. Il s'agit ici de démontrer qu'avant l'irruption de contraintes nouvelles en 1948, rien ne prédisposait la France à s'orienter vers une politique innovante et encore moins vers une politique d'intégration.

a. Limiter la puissance allemande

Pour la puissance française à la libération, la principale menace résidait dans la puissance allemande et le risque de la voir se relever à nouveau comme après la première guerre mondiale. Ce risque était pris d'autant plus au sérieux que : « si la France devait au cours des prochaines générations subir une troisième fois l'assaut de l'Allemagne il serait à craindre que cette fois elle ne succombât définitivement¹. »

Le point de départ de la politique française en Allemagne fut sa qualité de puissance occupante, reconnue par Roosevelt, Staline et Churchill réunis à Yalta. Alors que Roosevelt et Staline s'y opposèrent longtemps, ne cachant pas leur mépris pour la contribution française à la guerre et les prétentions du général de Gaulle, Churchill s'en fit l'avocat acharné. Puisque les Américains envisageaient encore de quitter rapidement l'Europe, une fois la guerre terminée, les Britanniques ne souhaitaient pas assumer seuls le risque d'une nouvelle agression allemande. Roosevelt expliqua ainsi à Staline : « Les Britanniques ont depuis deux

¹ Note de la mission diplomatique française auprès des gouvernements alliés, 21 août 1944, citée dans Cuttoli-Uhel (1988, p. 94).

ans l'idée de refaire de la France une grande puissance capable d'aligner 200 000 hommes sur sa frontière de l'Est et de tenir durant le temps nécessaire à la mobilisation d'une puissante armée britannique¹. » Ce fut ce statut de puissance occupante, finalement reconnu le 10 février 1945 grâce aux efforts britanniques, qui fournit par la suite à la France sa principale arme de négociation afin d'intervenir sur l'avenir de l'Allemagne (Senarclens, 1984, p. 76-79).

Dès le début, l'objectif fut aussi simple que classique : diviser l'Allemagne pour empêcher la renaissance de sa puissance et ainsi préserver l'indépendance stratégique de la France. Le 5 février 1945, alors que les trois « grands » étaient réunis à Yalta, le général de Gaulle précisa de son côté les conditions de la France pour rendre impossible une nouvelle agression allemande : « Je puis préciser, une fois de plus, que la présence définitive de la force française d'un bout à l'autre du Rhin, la séparation des territoires de la rive gauche du fleuve et du bassin de la Ruhr de ce qui sera l'Etat ou les Etats allemands, l'indépendance des nations polonaise, tchécoslovaque, autrichienne, balkaniques [...] sont des conditions que la France juge essentielles². » Après la Conférence de Potsdam, où la France n'avait toujours pas été invitée, s'ouvrit en septembre 1945 à Londres la première réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères des quatre puissances occupantes. La France eut alors l'occasion d'officialiser sa position en exprimant ses réserves à l'égard des conclusions de Postdam dans un mémorandum, présenté le 14 septembre : « Ces réserves portent sur la prévision d'une reconstitution d'un gouvernement central en Allemagne, sur la reconstitution des partis politiques pour l'ensemble de l'Allemagne et sur la création de départements administratifs centraux qui seraient dirigés par des secrétaires d'Etat dont la juridiction s'étendrait à l'ensemble du territoire allemand³. » Par ailleurs, le Gouvernement provisoire jugeait « indispensable pour la couverture de la frontière française » et « condition essentielle de la sécurité de l'Europe et du monde » la séparation de la « région rhéno-westphalienne » du reste de l'Allemagne. Il s'agissait donc d'envisager la division de l'Allemagne en plusieurs Etats et la France posa plusieurs fois son veto au Conseil de contrôle interallié pour s'opposer à la création d'organismes allemands compétents pour l'ensemble de l'Allemagne (Gerbet, 1991, p. 95). Dès 1946, cet objectif fut néanmoins modéré en une exigence d'un « fédéralisme le

¹ Cité par Senarclens (1984, p. 77).

² Allocution radiophonique de Charles de Gaulle, Président du Gouvernement provisoire de la République française, le 5 février 1945, cité par Cuttoli-Uhel, (1988, note 11).

³ Ministère des Affaires étrangères (1947, p. 13).

plus lâche possible, donnant aux Etats le maximum d'importance et réduisant au minimum le rôle du Gouvernement fédéral¹ ». Derrière le mot ambigu de « fédéralisme » c'était même plutôt une confédération, voire une sorte d'organisation internationale que les Français avaient en tête, notamment lorsqu'ils envisageaient la souveraineté du gouvernement fédéral comme « basée sur une délégation volontaire par les Etats-membres adhérents d'une partie de leurs pouvoirs » et lorsqu'ils affirmaient : « Un gouvernement centralisé de type américain deviendrait tôt ou tard en Allemagne un gouvernement totalitaire². » C'est ainsi que dans leur zone d'occupation, les autorités françaises organisèrent des élections en 1946 au niveau des municipalités, des districts et de chaque *Land*, mais prirent bien soin de ne créer aucune institution allemande à l'échelle de la zone entière, alors qu'il existait un *Länderrat* en zone américaine et une Commission consultative en zone britannique (Gerbet, 1991, p. 91). Cette politique devait préparer une Allemagne où la vie politique se jouerait essentiellement au niveau de chaque *Land*, idéalement sans partis nationaux. Parallèlement, l'idée de séparer la Rhénanie « militairement, économiquement et politiquement du reste du Reich³ » fut longtemps défendue. Le 18 janvier 1946, avant de quitter le pouvoir, le général de Gaulle résuma la position française : pas de gouvernement allemand centralisé, confédération des Etats de la rive droite du Rhin, séparation de la rive gauche devant se rapprocher de la France (Gerbet, 1991, p. 92). L'idéal de la diplomatie française était donc le retour à l'esprit des traités de Westphalie de 1648 : « Une organisation germanique fédéraliste doit donc être envisagée par la France dans la mesure où elle reprend l'idée de Richelieu de “maintenir l'Allemagne dans le plus grand état de désordre qu'il se pourrait”⁴. » Son ministre des Affaires étrangères, Georges Bidault, revenant dans ses mémoires sur la vision que le général de Gaulle avait de l'Allemagne dans l'immédiat après guerre notait également : « L'histoire et la géographie lui procuraient la rassurante image de l'Allemagne d'après les traités de Westphalie [...]. En tout cas, la paix à ses yeux ne pouvait résulter que de l'impuissance de l'Allemagne⁵. » Loin d'innover, la diplomatie française cherchait à ce stade à retrouver l'équilibre de l'Europe classique, dans lequel la France était d'autant plus indépendante que l'Allemagne était faible et divisée.

¹ MAE, note de la direction générale des Affaires administratives, 16 octobre 1946, Série Y internationale, vol. 288.

² MAE, note du Commissariat Général aux Affaires Allemandes et Autrichiennes, 26 octobre 1946, Série Y internationale, vol. 288.

³ MAE, mémoire de la direction politique, 12 février 1945, Europe, Allemagne, vol. 30.

⁴ MAE, Note du Commissariat Général aux Affaires Allemandes et Autrichiennes, 26 octobre 1946, Série Y internationale, vol. 288.

⁵ Bidault (1965, p. 90-91).

En plus de la division politique, les Français considéraient qu'il fallait désarmer l'Allemagne économiquement : « A longue échéance, la sécurité des pays occidentaux ne saurait être maintenue si l'Allemagne n'était pas privée de la plus grande partie de ses matières premières comme le charbon, et des installations qui sont indispensables au fonctionnement de son industrie sidérurgique et de son industrie chimique¹. » Le détachement de la Rhénanie ne permettait pas seulement de créer un glacis protecteur entre la France et l'Allemagne mais aussi de répondre à ce problème économique : « Le moyen le plus efficace d'empêcher définitivement l'Allemagne de reconstituer sa puissance d'agression consiste à détacher de son territoire les régions qui comprennent le pourcentage le plus élevé de ses richesses industrielles : la Silésie à l'Est, le bassin rhéno-westphalien et celui de la Sarre à l'Ouest². » La France milita ainsi pour « 1°) l'internationalisation de la Ruhr ; 2°) l'inclusion du Bassin de la Sarre dans le territoire douanier français ; 3°) un régime spécial dans la zone intermédiaire que constitue la rive gauche du Rhin [...]. » La Ruhr devait être administrée par un « Comité international de gestion » et de plus, « les mines de charbon ainsi que les principales entreprises sidérurgiques devront appartenir à des consortiums internationaux. » La Sarre devait être rattachée économiquement à la France et sa production de charbon mise à la disposition de l'économie française. La rive gauche du Rhin devait avoir son propre régime douanier et monétaire par rapport au reste de l'Allemagne. Cette politique avait enfin pour but d'alimenter la reconstruction de la puissance française : « Il est nécessaire de ramener le potentiel industriel allemand à un niveau suffisamment bas pour rendre impossible toute nouvelle agression ; il convient de mettre à profit cette action pour modifier la structure économique de notre pays et pour en faire une grande puissance industrielle³. » Il s'agissait d'une part de s'assurer de livraisons régulières de charbon allemand, dont l'exportation vers les pays alliés devait être prioritaire par rapport au marché intérieur. D'autre part, la capacité de production d'acier allemand devait être maintenue au-dessous de la capacité de production française. Pour ce faire, il fallait envisager « la destruction ou le transfert au bénéfice des Alliés des industries directement utilisables pour des buts de guerre⁴ », ainsi que « le paiement des réparations dans la plus large mesure par transferts de capital (usines complètes, matériel industriel) [...] ». Dans la zone d'occupation française, l'objectif était de

¹ MAE, mémoire de la direction politique, 12 février 1945, Europe, Allemagne, vol. 30, p. 4.

² MAE, aide mémoire de la direction des Affaires économiques, 6 septembre 1945, Série Y internationale, vol. 369.

³ MAE, note de la direction économique, 24 juillet 1945, Série Y international, vol. 369.

⁴ MAE, note de la direction économique, 24 juillet 1945, Série Y international, vol. 369, p. 2-3

« rendre au maximum l'économie de la zone tributaire de l'économie française appelée à devenir à la fois la principale cliente et le principal fournisseur des entreprises allemandes de notre zone¹. » A ce stade, l'avenir économique de l'Europe était donc envisagé comme un jeu à somme nulle visant les gains relatifs, dans lequel la France ne pouvait assurer sa sécurité qu'au détriment de l'Allemagne.

Du point de vue des alliances, la politique française des années 1945-1948 fut tout aussi classique. Dès le 10 décembre 1944, le général de Gaulle conclut une alliance « de revers » avec l'URSS et reconnut implicitement la légitimité des régimes communistes en Europe de l'Est (Senarclens, 1993, p. 82). Cette stratégie était typique du mécanisme que nous avons décrit par lequel une puissance de rang n tend à chercher l'alliance de la puissance de rang $n+2$ contre la puissance de rang $n+1$, c'est-à-dire contre le concurrent le plus direct. Un mémoire de la direction politique du 12 février 1945, précisait ainsi que l'occupation de la Rhénanie par les forces françaises devait permettre, en cas de guerre, la coordination des opérations avec les forces alliées « tenant le plateau de Bohême et la ligne de l'Oder », c'est-à-dire avec l'Armée rouge². En 1946, alors que la tension Est-Ouest se précisait, la France se rapprocha du Royaume-Uni, ce qui aboutit au traité de Dunkerque, signé le 4 mars 1947. Ce pacte d'assistance mutuelle était officiellement destiné à se prémunir d'une agression allemande ou de n'importe quel manquement de l'Allemagne à ses obligations. Les considérants étaient très clairs : « Résolus à se prêter mutuellement assistance pour faire échec à toute reprise d'une politique allemande d'agression, et estimant d'ailleurs hautement souhaitable la conclusion, entre les Puissances ayant compétence pour agir à l'égard de l'Allemagne, d'un traité ayant pour objet d'empêcher que celle-ci ne redevienne un danger pour la paix [...] »³. En ce début d'année 1947, l'Union soviétique continuait à être présentée comme un allié contre l'Allemagne par les rédacteurs du traité de Dunkerque. Le développement de la guerre froide imposa cependant de repenser un système d'alliance qui prenne en compte la division Est-Ouest. Le 22 janvier 1948, le secrétaire aux Affaires étrangères britannique Ernest Bevin, dans une initiative concertée avec Georges Bidault, en appela devant les Communes à la consolidation d'un front commun de l'Europe occidentale pour faire face à la menace soviétique (Bezias, 2006, p. 431). Le coup de Prague de février 1948 accéléra le processus conduisant à la signature du traité de Bruxelles le 17 mars 1948.

¹ MAE, note du Général Koenig, 30 décembre 1946, Série Y internationale, vol. 438.

² MAE, mémoire de la Direction politique, 12 février 1945, Europe, Allemagne, vol. 30.

³ Trait d'alliance et d'assistance mutuelle entre le Royaume-Uni et la France, signé à Dunkerque, le 4 mars 1947.

Le Royaume-Uni et la France étendirent le traité de Dunkerque aux pays du Benelux en y incluant également des clauses de coopération économique, sociale et culturelle. Mais même ici, la menace allemande était la seule à être explicitement évoquée par les clauses du traité, afin d'éviter de trop heurter les Soviétiques¹.

b. L'échec de la politique d'équilibre

Après le départ de de Gaulle, la politique d'équilibre de la puissance et de limitation de l'Allemagne fut assumée dans une certaine continuité par son ministre des Affaires étrangères Georges Bidault. Ce dernier affirma dans ses mémoires qu'il maintint ces positions traditionnelles « quelque temps après de Gaulle, le temps qu'il faut pour se dégager honorablement d'une erreur », préférant insister sur sa foi précoce dans la réconciliation franco-allemande², ce qui ressemble un peu à une justification *a posteriori*. Quoiqu'il en soit, cette politique antiallemande se heurta très vite à l'hostilité des Alliés et notamment des Américains qui, dans le cadre de la guerre froide, souhaitaient reconstituer au plus vite une puissance ouest-allemande alliée et capable de résister aux Soviétiques. Cette situation allait bientôt aboutir à l'échec des principaux objectifs qui guidaient la politique d'indépendance de la France à l'égard de l'Allemagne et pousser les diplomates français, qui s'en tenaient jusque là aux principes classiques suivis depuis le XVII^e siècle, à envisager des solutions alternatives nouvelles.

Lors d'une rencontre entre Bidault et le secrétaire d'Etat Byrnes, en août 1945, le ministre des Affaires étrangères manifesta l'opposition de la France au retour d'un Etat allemand unitaire et défendit son plan d'internationalisation de la Ruhr. Byrnes écarta les deux idées en s'appuyant à chaque fois sur le même argument : maltraiter les Allemands de l'Ouest, c'était ouvrir les portes aux Soviétiques (Bezias, 2006, p. 147). En juillet 1946, le Quai d'Orsay prit note du refus allié de détacher le Ruhr et la Rhénanie et de leur volonté d'élever rapidement la capacité industrielle allemande. En contrepartie, les Anglo-américains acceptèrent le rattachement économique de la Sarre à la France, qui fut réalisé le 22 décembre 1946 (Gerbet, 1991, p. 100-101). Cependant, Hervé Alphand, directeur général des Affaires économiques au

¹ *Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni*, signé à Bruxelles, le 17 mars 1948.

² Bidault (1965, p. 95).

Quai d'Orsay, préconisa de maintenir officiellement les revendications françaises : « On n'aperçoit pas d'ailleurs les avantages que nous procurerait dans l'immédiat une révision de nos thèses alors que la discussion sur le règlement de ces problèmes se prolongera vraisemblablement pendant des mois encore¹. » Il faut souligner ici l'intérêt de cette prise de position de la part d'un homme qui allait se trouver, à peine quelques années après, à l'avant-garde des projets d'intégration européenne au sein du Quai d'Orsay. A ce stade, les futurs « européens » défendaient encore une politique traditionnelle qui pouvait sembler viable. Ce refus de renoncer à l'objectif d'abaissement et de division de l'Allemagne reposa un temps sur l'idée que, même isolée, la position française pouvait l'emporter en jouant le rôle d'arbitre entre Anglo-américains et Soviétiques, mais cette illusion s'éteignit après l'échec total des discussions Est-Ouest lors de la conférence de Moscou d'avril 1947 (Cuttoli-Uhel, 1988, p. 98-99). Devant l'impossibilité d'un accord avec les Soviétiques, c'est un accord à trois qui accorda à la France l'autonomie de la Sarre et des livraisons de charbon allemand. Cependant, Bidault continua à défendre officiellement la séparation politique de la Ruhr et de la Rhénanie (Gerbet, 1991, p. 264-265).

Rapidement, l'échec des discussions avec les Soviétiques incita les Américains à chercher à accélérer le relèvement de l'Europe de l'Ouest et de l'Allemagne en particulier en lançant le plan Marshall, annoncé à Harvard le 5 juin 1947. C'était une rupture avec l'objectif de désarmement industriel de l'Allemagne envisagé un temps par le plan Morgenthau (Gillingham, 1991, p. 101). Un mémorandum du 16 mai 1947 de George Kennan, directeur du *Policy Planning Staff* au département d'Etat, fit valoir que l'aide américaine devait contribuer à « une sorte d'association politique régionale » permettant aux zones d'occupation occidentales de « faire un maximum de contributions au relèvement économique de l'Europe occidentale² ». Après la mise en place de la bizonie économique avec les Britanniques en janvier 1947, des pouvoirs furent délégués aux autorités allemandes dans le cadre d'un Conseil économique bizonal formé de représentants des *Länder* en mai 1947 (Gerbet, 1991, p. 280). C'était un début de renaissance politique de l'Allemagne et la France n'avait pas son mot à dire. Marshall accepta cependant d'intégrer la France aux discussions sur la Ruhr alors que celle-ci dépendait de la bizonie (Defrance, 2004, p. 127). En juillet 1947, le Commissaire général au Plan, Jean Monnet, suggérait à Bidault de chercher rapidement un accord avec les Anglo-américains sur l'avenir de cette région avant d'être contraint de capituler sans

¹ Note de Alphand, 18 juillet 1946, cité par Cuttoli-Uhel (1988, p. 97).

² Mémorandum cité par Gillingham (1991, p. 118-119).

contrepartie dans un « nouveau Munich » (Bezias, 2006, p. 383). Il s'agissait d'éviter que la puissance allemande ne soit reconstituée sans aucune garantie. Les Français proposèrent la création d'un organisme international chargé de la gestion et de la répartition de la production des mines de la Ruhr. Cette option constituait une concession puisqu'elle revenait à terme à renoncer au détachement politique et économique de la région. Un accord fut trouvé le 14 août 1947 avec les Américains sur le principe d'un organisme international, mais seulement pour « répartir la production de charbon de coke et d'acier entre la consommation intérieure allemande et l'exportation¹ ». En échange, la France dut se résigner à l'augmentation des niveaux de production de l'industrie allemande et envisager à terme son adhésion à la bizonie. Cependant, le 18 novembre 1947, Américains et Britanniques confièrent la gestion des mines de la Ruhr à une administration allemande (Defrance, 2004, p. 128).

A la fin 1947, le gouvernement français se trouvait donc face à une alternative classique : ou bien s'opposer frontalement à la politique alliée de réorganisation de l'Allemagne, ou bien s'y rallier en espérant influencer le processus. A ce stade, la question centrale était celle de la participation de la France à la bizonie, qu'elle avait d'abord refusée lors de sa création, craignant que la fusion des zones ne soit le prélude à la reconstitution d'une Allemagne unitaire. Ainsi, pour le sous-directeur d'Europe centrale Geoffroy de Courcel qui avait été un proche collaborateur du général de Gaulle pendant la guerre : « Toute la question se ramène au point de savoir si l'entrée des représentants français dans un système constitué sans leur accord, leur permettra d'en modifier la structure et la politique dans un sens conforme aux vues françaises. Cela s'applique aussi bien en matière de décentralisation administrative et politique de l'Allemagne, qu'en matière de contrôle de la Ruhr et de sa production². » Pour Courcel, la fusion devait être envisagée avec prudence car elle constituait, selon lui, la seule arme de négociation à disposition de la France. Par conséquent, il concluait : « Les conditions de cette politique doivent être négociées au préalable, sinon la France ne pourra que s'incliner devant les décisions déjà prises. » A l'opposé de cette position prudente, l'ambassadeur de France à Londres, René Massigli, se faisait l'avocat d'une fusion rapide de la zone d'occupation française avec la bizonie, afin que la France soit associée aux décisions. Ancien directeur politique du Quai d'Orsay avant la guerre, commissaire aux Affaires étrangères de la France libre, ce dernier était une voix influente : « En entrant dans le jeu et en participant à la

¹ MAE, réunion entre Clayton, Douglas et Caffery (USA) et Couve, Monnet et Alphand (France), 14 août 1947, Série Y Internationale, vol. 399.

² MAE, note de Courcel, sous-directeur Europe centrale, 20 novembre 1947, Série Y internationale, vol. 380.

direction et au contrôle de cette reconstruction, nous aurions une possibilité de la rendre moins dangereuse¹. » Il poussait à ne pas attendre d'avoir réglé tous les problèmes avant de mettre en place la trizone, soulignant : « Le temps, on ne le répètera jamais assez, ne travaille pas pour nous en ces matières. » Il insistait notamment sur la pression soviétique et la dynamique de guerre froide : « [...] précisément parce qu'ils devront prévoir dès l'échec de la Conférence [quadripartite de Londres] les initiatives méthodiques de l'URSS, [les Anglo-américains] devront de leur côté agir vite et aller de l'avant, avec nous si nous le voulons bien, sans nous s'ils sont amenés à croire que nous ne désirons pas réellement l'entente. » L'ambassadeur à Londres plaidait donc assez logiquement en faveur d'un rapprochement avec la position britannique. Cette logique devait d'ailleurs rester le fil rouge de son positionnement puisque Massigli finit en 1950 par s'opposer au plan Schuman, dans la mesure où il n'incluait pas le Royaume-Uni. Cependant, comme on le voit, le débat restait fondamentalement tactique, c'est-à-dire qu'il ne remettait pas en cause l'objectif de la politique française (une Allemagne divisée et désarmée économiquement) et ne discutait que les moyens pour y parvenir, à savoir l'opportunité d'une transaction avec les alliés Américains et Britanniques².

Le 15 décembre 1947, la conférence quadripartite de Londres, dite « de la dernière chance », s'acheva sur un nouvel échec. Il était alors certain qu'il n'y aurait pas d'accord avec les Soviétiques, ce qui conduisait les Occidentaux à discuter entre eux le sort de l'Allemagne de l'Ouest. Comme l'avait prédit Massigli, les Anglo-américains en tirèrent immédiatement les conséquences, sans attendre la France. Alors qu'il était prêt à négocier le ralliement de la France à la bizonie en échange de concessions, Bidault apprit par voie de presse en janvier 1948 la nouvelle initiative des gouverneurs militaires des zones américaine et britannique, les généraux Lucius Clay et Brian Robertson. La charte de Francfort dont ils annonçaient la mise en place créait dans la bizonie un embryon d'Etat ouest-allemand centralisé : le Conseil économique élu par les *Landtage* voyait sa taille doubler et avait la possibilité de fixer des droits de douane et de lever des taxes ; une sorte de gouvernement ou Comité exécutif était mis en place, dont le président était élu par le Conseil économique ; il était également prévu

¹ MAE, note de Massigli, ambassadeur de France à Londres, 22 novembre 1947, Série Y internationale, vol. 380.

² Ce débat est également tout à fait emblématique du problème qui se pose à un gouvernement réticent à l'égard d'une forme nouvelle de coopération internationale : dans un premier temps il s'y oppose mais dans un deuxième temps, une fois que les nouvelles institutions fonctionnent, la question change et devient : vaut-il mieux voir ce système fonctionner sans nous ou avec nous ? C'est par exemple la question qui allait se poser plus tard au Royaume-Uni cherchant à rejoindre la CEE après avoir refusé de participer à sa fondation.

une seconde chambre ou *Länderrat* composée de représentants désignés par les Gouvernements de chaque *Land*, et une haute cour de justice ; néanmoins, toutes les décisions restaient soumises à l'approbation du Conseil bipartite Anglo-américain¹. Non seulement la reconstitution d'un Etat allemand s'accélérait, mais en plus, elle se faisait sans aucune contrepartie pour la France. Le Quai d'Orsay était placé « devant un fait accompli » et une note de la direction d'Europe regrettait le refus de fusionner la zone française avec la bizonne : « Nous avons laissé se fermer une porte qui était entrebâillée, alors que nous aurions dû mettre notre pied entre le battant et le chambranle² ». C'était donc la pire des situations, qui marquait l'échec total de la politique suivie jusque là. « Faibles et sans beaucoup de moyens nous assistons au grignotage de nos positions³ », conclut alors Pierre de Leusse, sous-directeur d'Europe centrale. Néanmoins, ce dernier ne recommanda pas de précipiter la fusion des zones mais plutôt d'engager d'urgence une « discussion pleine et entière sur tous les grands problèmes » avec les Américains et les Britanniques pour « essayer de faire prévaloir certaines de nos vues, ayant encore en main ce morceau d'Allemagne sans lequel il est difficile de faire quelque chose de définitif ». C'est ce qui allait être entrepris lors des « conversations » de Londres.

Il faut donc insister sur le fait que jusqu'en début d'année 1948, la politique européenne en général, française en particulier, était tout sauf innovante. L'avantage défensif retrouvé, elle ne faisait que reproduire une politique séculaire d'équilibre européen et de coalition militaire d'abord dirigée surtout contre l'Allemagne et de plus en plus contre l'Union soviétique. Mais rien n'annonçait à court terme la révolution de la politique européenne qu'allait constituer le lancement de l'intégration et des transferts de souveraineté à des institutions supranationales. Déjà durant l'été 1947, les Etats-Unis qui cherchaient à inciter les Européens à « coopérer », voire à « s'intégrer » économiquement dans la perspective de la mise en œuvre du plan Marshall (Gillingham, 1991, p. 97-148), se heurtèrent à de fortes réticences souverainistes de la part des européens et même à une franche hostilité de la part du Royaume-Uni (Melandri, 1986, p. 39). Les pressions et les incitations économiques ne pouvaient surmonter les obstacles politiques.

¹ MAE, « Accord révisé sur la réorganisation des organismes économiques bizonaux », 19 janvier 1948, Série Y internationale, vol. 380.

² MAE, note de la Direction d'Europe, 12 janvier 1948, Série Y internationale, vol. 382.

³ MAE, note de Leusse, 15 janvier 1948, Série Y internationale, vol. 382.

c. Les recommandations de Londres : la résignation

Le tournant décisif eut lieu lors des « conversations » de Londres (février-mars, avril-juin 1948) réunissant les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France, mais aussi les pays du Benelux, qui étaient en train de s'allier avec les Français et les Britanniques dans le cadre du traité de Bruxelles sur l'Union occidentale (17 mars 1948). En réponse aux protestations françaises contre l'évolution de la bizonie, Bevin avait proposé que se tiennent des discussions entre occidentaux sur l'avenir de l'Allemagne de l'Ouest (Gerbet, 1991, p. 283). Ce nouveau format de discussion, était la conséquence directe de l'impasse des négociations avec les Soviétiques. On eut cependant soin de ne pas parler de « conférence » pour ne pas trop les heurter. C'était pour la France une occasion de reprendre pied sur une question allemande qui semblait totalement lui échapper. Le fait majeur est que la France accepta officiellement de renoncer à la plupart de ses exigences en échange d'un contrôle international de la Ruhr et de garanties sur le fédéralisme de la future Allemagne (Poidevin, 1986b). Il s'agissait bien d'un tournant car le redressement de l'Allemagne acté à Londres remettait en question toute la logique d'équilibre de la puissance initiée par le général de Gaulle et faisait naître le spectre d'une hégémonie allemande exercée avec la bénédiction et le soutien des Etats-Unis. La question de la dépendance stratégique et économique à l'égard d'une Allemagne relevée était posée. A partir de là, les dirigeants français furent incités à chercher des alternatives à une politique de limitation de l'Allemagne sérieusement remise en question.

Avant les conversations de Londres, la France avait opéré un tri dans ses revendications. Elle ne demandait plus le détachement de la Rhénanie et de la Ruhr du reste de l'Allemagne, mais seulement une autorité internationale chargée de gérer les mines et usines de la Ruhr en disposant des « fonctions et responsabilités d'un Conseil d'Administration¹ ». Elle attendait également une garantie internationale incluant les Etats-Unis sur la démilitarisation de l'Allemagne et l'organisation de l'Allemagne suivant un modèle fédéral le plus décentralisé possible (Bezias, 2006, p. 440). La perspective d'un Etat ouest-allemand était donc déjà acceptée. La première session des discussions de Londres, du 26 février au 6 mars, aboutit à un accord sur la Ruhr, prévoyant la création d'une Autorité internationale composée de représentants américains, britanniques, français, belges, néerlandais, luxembourgeois, mais aussi allemands, chargée de déterminer « la répartition du charbon, du coke et de l'acier de la

¹ MAE, Propositions de la délégation française, 27 février 1948, Série Y internationale, vol. 399.

Ruhr entre la consommation allemande et l'exportation », mais pas de la gestion de la production¹. Vis-à-vis du futur gouvernement allemand, l'Autorité internationale était chargée de contrôler le respect de ses engagements, notamment en matière de désarmement, et de faire jouer d'éventuelles sanctions. Selon la Direction générale des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, cet accord constituait « un compromis entre les thèses britanniques et américaines qui s'opposaient à l'institution d'un régime spécial dans la Ruhr, et la thèse française qui souhaitait la création d'un véritable Conseil d'Administration des mines et aciéries². »

En avril-juin, les choses s'accélérent. La rupture avec les Soviétiques avait été entérinée, et les organes quadripartites avaient cessé de fonctionner (Gerbet, 1991, p. 285) Les Américains appelèrent de leurs vœux la réunion d'une assemblée constituante allemande pour fonder un Etat d'Allemagne de l'Ouest. Invité à discuter avec les Américains à Berlin, le Directeur général des affaires politiques, Maurice Couve de Murville, finit par accepter de hâter la constitution d'un gouvernement allemand, face à la menace soviétique (Gerbet, 1991, p. 286). Toutefois, les Français voulaient à tout prix éviter que la future assemblée constituante ne soit élue au suffrage universel direct. En effet, une telle élection risquerait d'engager « très largement l'avenir en ce qui concerne le parlement qui serait créé par la future constitution » ; or, le suffrage universel direct était pour la France synonyme de centralisation³. Une contre-proposition fut alors avancée, suggérant la réunion d'un *Vorparlament* ou parlement préparatoire « composé de représentants des diètes des Etats » et ayant pour mission de proposer un projet de constitution à la ratification des *Länder*⁴. Il s'agissait donc d'influencer le processus constituant le plus en amont possible. L'enjeu était d'obtenir une constitution dans laquelle, s'il devait y avoir une chambre élue au suffrage universel, elle soit équilibrée par une deuxième chambre ayant des pouvoirs égaux et représentant les *Länder* sur une base égalitaire, indépendamment de leur population. Pour l'exécutif, la préférence de la France allait à un « Gouvernement collégial analogue à l'organisation de la Suisse », excluant toute responsabilité collective. Enfin, la répartition des pouvoirs entre fédération et *Länder* devait être favorable à ces derniers, notamment en matière financière. L'accord final ne prévoit pas de *Vorparlament* mais une réunion des ministres-président des *Länder* chargée de convoquer une

¹ MAE, Conversations sur l'Allemagne, 6 mars 1948, Série Y internationale, vol. 399.

² MAE, note de la direction générale des Affaires économiques et financières, 8 mars 1948, Série Y internationale, vol. 399.

³ MAE, instructions de Bidault pour les discussions de Londres, 22 avril 1949, Série Y internationale, vol. 304.

⁴ MAE, télégramme de Bidault à l'ambassade de Londres, 23 avril 1949, Série Y internationale, vol. 304.

assemblée constituante pour le 1^{er} septembre 1948 (Bezias, 2006, p. 445). Celle-ci serait finalement élue par les parlements des *Länder*, et non au suffrage universel direct comme le souhaitent initialement les Anglo-américains, mais en accordant à chaque *Land* un nombre de délégués proportionnel à sa population. Outre l'assemblée constituante, les recommandations de Londres prévoyaient la mise en place de l'Autorité internationale de la Ruhr, le contrôle du désarmement et de la démilitarisation par un Office militaire de sécurité et la fusion progressive des zones d'occupation (Bezias, 2006, p. 448). L'accord fut publié le 7 juin 1948, sous la forme de recommandations aux gouvernements.

Malgré tout, la France avait renoncé à la plupart de ses revendications en acceptant le relèvement politique et économique de l'Allemagne à très brève échéance. Comme le souligne Cuttoli-Uhel (1988, p. 107), la position française n'avait pas changé en vue de satisfaire de nouveaux objectifs : elle se résignait simplement à ce que lui permettait sa faiblesse sur la scène internationale. Ce constat est conforme au postulat central du réalisme : les décisions politiques ne varient pas tant en réponse à l'évolution des fins des acteurs, mais sous la contrainte du contexte stratégique, c'est-à-dire *in fine*, des rapports de force, qui conditionnent également les fins poursuivies. Georges Bidault défendit l'accord en Conseil des ministres en ces termes : « Il n'y a pas l'ombre d'une chance pour cumuler le bénéfice de l'aide Marshall et le refus d'une Allemagne qui serait tout de même conforme à 50% de nos vues. Il y a des moments où il faut savoir conclure. Si nous voulons agir seuls nous perdrons tout. [...] Ce que nous ne ferons pas avec les autres, ils le feront sans nous et nous serons asphyxiés car nous n'aurons rien¹. » Les discussions de Londres montraient ainsi à quel point les désaccords entre la France et ses alliés étaient dus à des positions de force différentes sur l'échiquier mondial, impliquant des priorités différentes dans la recherche de l'équilibre de la puissance. « Cette obstination des Français à vouloir faire de l'Allemagne la menace principale nous semble complètement démodée et irréaliste² » se plaignait le secrétaire d'Etat Marshall ; « [La question de la sécurité à l'égard de l'Allemagne] est de celles où nos vues rencontrent le moins de compréhension de la part des gouvernements anglais et américain, obnubilés qu'ils sont par le problème russe³ », se plaignait le Quai d'Orsay. Ces deux citations illustrent parfaitement la pertinence de la notion d'échelle dans l'analyse de la politique d'équilibre de la puissance, chacun cherchant avant tout à équilibrer son concurrent le plus

¹ Cité par Bezias (2006, p. 447).

² Cité par Yergin (1990, p. 278) et par Creswell et Trachtenberg (2003, p. 15).

³ MAE, note pour les discussions de Londres, 17 avril 1949, Série Y internationale, vol. 304.

direct et les Français faisant significativement passer les enjeux globaux après les enjeux régionaux.

Néanmoins, pour rassurer les Français à la fois contre l'éventualité d'une Allemagne revancharde et contre celle d'une expansion soviétique, les Américains laissèrent entendre qu'ils maintiendraient le stationnement de leurs troupes en Allemagne à titre permanent (Yergin, 1990, p. 278). Cet engagement américain était la première étape vers une garantie militaire plus générale que réclamaient Bidault et Bevin et qui aboutirait à la signature du traité de l'Atlantique Nord le 4 avril 1949. Les Français notamment craignaient que la création d'un Etat ouest-allemand ne provoque une guerre avec les Soviétiques dans laquelle ils se retrouveraient en première ligne et démunis (Bezias, 2006, p. 446-447). Le 11 juin 1948, la résolution Vandenberg autorisant les Etats-Unis à passer des alliances en temps de paix en dehors du continent américain fut votée par le Sénat. Le 18 juin, l'Assemblée nationale française ratifia de justesse les recommandations de Londres, en grande partie grâce aux promesses américaines (Mélendri et Vaïsse, 1988, p. 81). Elle formula également des réserves, réclamant notamment l'internationalisation de la Ruhr, et refusant la perspective d'un Reich centralisé (Gerbet, 1991, p. 289).

Mais malgré les garanties américaines, Georges Bidault et les recommandations de Londres furent extrêmement critiqués, notamment par le président de la république Vincent Auriol. Dans la presse, l'accord fut même parfois comparé à ceux de Munich en 1938 (Bezias, 2006, 450). Le général de Gaulle, depuis sa retraite, critiqua l'accord qui revenait pour lui à « créer un Reich à Francfort », plaçant « la France en état de danger permanent » et dénonça la politique menée depuis son départ, « une série de reculs jusqu'à l'abandon final¹ ». Ces critiques reflétaient une inquiétude profonde. Au Quai d'Orsay, seul le secrétaire général Jean Chauvel soutint son ministre jusqu'au bout et l'assista lors des débats au Parlement². Le directeur général des Affaires politiques, Maurice Couve de Murville refusa de défendre l'accord devant la commission des Affaires étrangères ; Jacques Camille Paris, directeur d'Europe et Pierre de Leusse, sous-directeur d'Europe centrale étaient également hostiles à la création d'un gouvernement ouest-allemand qui deviendrait « le pion principal des Etats-Unis sur l'échiquier européen³ ». Pour sa part, Hervé Alphand, le directeur général des Affaires

¹ Cité par Gerbet (199, p. 288).

² Chauvel (1972, p. 201-202)

³ Cité par Mélendri et Vaïsse (1988, p. 79).

économiques, nota dans son journal : « Sombre bilan de cette politique. En conscience, on ne pouvait en suivre d'autre qu'avec un gouvernement français extrêmement fort, présidé par le général de Gaulle.¹ » Pourtant, la direction d'Europe, Jacques Camille Paris et Pierre de Leusse en tête, allait plus tard être à l'avant-garde des projets d'intégration franco-allemande. Quant à Alphand, il deviendrait un proche collaborateur de Monnet et un des principaux artisans du projet d'armée européenne. Ce point est intéressant car il souligne que jusqu'à l'été 1948, le Quai d'Orsay était encore relativement unanime dans la défense de la politique traditionnelle de limitation de l'Allemagne. Georges Bidault nota d'ailleurs dans ses mémoires, avec une certaine amertume : « Parmi ceux qui étaient hostiles ou qui se sont difficilement ralliés en continuant de porter un jugement défavorable, j'ai retrouvé, sans mémoire et sans remords, beaucoup d'"européens" devenus avec le temps professionnels et les familiers ordinaires des réunions franco-allemandes². » Bien au-delà du Quai d'Orsay, le paradigme de l'équilibre de la puissance dominait encore les représentations des élites françaises. D'ailleurs, Bidault estima qu'il fut contraint à quitter le Quai d'Orsay à l'été 1948 à cause des accords de Londres, parce qu'il avait consenti à la renaissance de l'Allemagne³. Le tournant de l'intégration n'avait pas encore eu lieu. Ce n'est que par la suite que la direction d'Europe et les diplomates en poste en Allemagne, confrontés à la faillite de leur politique traditionnelle, c'est-à-dire des fondements même de l'indépendance de la France en Europe, lancèrent une réflexion en vue de trouver des alternatives, annonçant le changement de cap du ministère et de la politique française. Les premiers projets d'intégration européenne formulés au Quai d'Orsay n'émanèrent pas tant d'esprits *a priori* favorables à l'Allemagne, mais au contraire, de diplomates qui avaient défendu jusqu'au bout la politique de limitation et étaient profondément inquiets de se remettre en cause.

3. Le tournant de l'intégration 1948-1950

Le tournant de la politique française n'a pas tant ses origines dans un remplacement des décideurs ou l'émergence d'idées et d'objectifs nouveaux, mais plutôt dans les contraintes nouvelles qui pesaient sur ces décideurs et conditionnaient la réalisation de ces objectifs. Ou pour le dire autrement, les idées nouvelles furent le produit de l'adaptation à une situation

¹ Alphand (1977, p. 210).

² Bidault (1965, p. 164).

³ *Ibidem*, p. 169.

nouvelle d'interdépendance franco-allemande, qui n'avait pu être évitée. C'est le même souci de contrôler l'arsenal de la Ruhr et de garantir la sécurité de la France qui avait poussé les décideurs à une politique antiallemande jusqu'en 1948 qui les a également poussés à une politique de plus en plus intégrationniste et européenne de 1948 à 1950. Le tournant de l'intégration peut donc s'analyser comme un revirement essentiellement tactique visant à répondre aux mêmes dangers qu'avant mais en prenant en compte une réalité nouvelle, l'interdépendance prépondérante avec l'Allemagne. En effet, à partir de 1948, les Français furent contraints d'accepter la reconstitution, tant politique qu'économique, d'une puissance allemande. Les alliés qui avaient traditionnellement appuyé la politique d'équilibre de la France à l'égard de l'Allemagne commençaient à l'abandonner : les Russes à cause de la coupure de la guerre froide, les Américains et les Britanniques parce qu'ils favorisaient au contraire de plus en plus le relèvement de l'Allemagne de l'Ouest. Cependant, les Français continuaient à disposer aussi, en tant que puissance occupante, de moyens de contraindre ce relèvement. C'est cette situation de forte dépendance mutuelle franco-allemande, portant de part et d'autre sur des enjeux cruciaux et dans un contexte d'avantage défensif, qui donna naissance à la logique de l'intégration. A partir du moment où les Français eurent la certitude que le relèvement de l'Allemagne se ferait *de toute façon*, avec ou sans eux, ils se résignèrent à abandonner leur politique de limitation et cherchèrent plutôt à monnayer leur acceptation en échange du consentement des Allemands à inscrire ce relèvement dans un cadre européen. L'intégration fut ainsi essentiellement l'institutionnalisation d'un rapport de fait.

a. De la résistance à l'association : les prémisses d'une conversion

A partir des conversations de Londres, il devint évident que la politique française visant à assurer son indépendance par la limitation de l'Allemagne était en train d'échouer. Dès ce moment, les acteurs les plus directement aux prises avec la question allemande, en particulier les ministres des Affaires étrangères (Bidault puis Schuman), les diplomates en poste en Allemagne et ceux de la direction d'Europe commencèrent à envisager une alternative : plutôt que de chercher à limiter l'Allemagne, ce qui s'avérait de plus en plus illusoire, peut-être valait-il mieux s'associer avec elle afin au moins d'encadrer son relèvement. Cependant cette conversion ne se fit que de façon très progressive et n'aboutit réellement qu'à partir du

moment où toutes les techniques visant à limiter la souveraineté allemande de façon unilatérale eurent manifestement échoué.

Déjà, le 13 février 1948, quelques jours avant le début des discussions de Londres, Georges Bidault avait évoqué devant l'Assemblée nationale la possible résolution du problème allemand par « l'intégration d'une Allemagne pacifique dans une Europe unie, Europe où les Allemands ayant trouvé leur place auront pu se débarrasser de l'idée de la dominer¹ ». Au lieu des traités de Westphalie, le ministre des Affaires étrangères évoqua le serment de Strasbourg de 842, qui avait scellé l'alliance entre Charles le Chauve et Louis le Germanique. Cependant, ce discours restait vague et ne s'accompagnait pas d'une révision des revendications françaises traditionnelles, ce qui explique qu'il passa inaperçu (Bezias, 2006, p. 411). En effet, en mars-avril 1948, le Président du Conseil Robert Schuman, qui allait bientôt succéder à Bidault au Quai d'Orsay et incarner le tournant de l'intégration, en était encore à défendre la politique traditionnelle de Richelieu. Selon lui il fallait « éviter l'unité allemande » et il y avait « plusieurs Allemagnes qu'il y aurait lieu de laisser se dégager, s'organiser dans des Etats autonomes² ». Mais les choses allaient évoluer à la suite des recommandations de Londres qui plaçaient la France au pied du mur. Et le biographe de Robert Schuman reconnaît lui-même que le tournant politique ne fut pas d'abord l'initiative du futur « père fondateur » de l'Europe, mais se manifesta en premier lieu au niveau de l'administration, dans les notes la direction d'Europe du Quai d'Orsay (Poidevin, 1988a, 75).

A l'été 1948, les premières évocations de l'idée d'union européenne hésitaient encore entre intérêt et suspicion. Le 11 juin 1948, quelques jours après la clôture des « conversations » de Londres, une note de Jacques Tarbé de Saint-Hardouin, conseiller politique auprès du général Koenig, le gouverneur militaire de la zone d'occupation française, constata, à l'occasion d'un rencontre avec le Conseil consultatif de la zone britannique, « l'écho très favorable dans les masses allemandes » rencontré par l'idée d'union européenne³. La note rapporta notamment une intervention de Walter Menzel, ministre de l'Intérieur du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie soulignant que le contrôle international de la Ruhr aurait été « mieux compris de l'opinion allemande » si elle avait été présentée comme « un premier pas vers l'intereuropéanisation des ressources en matières premières ». Le 14 juillet 1948, Karl Arnold,

¹ Cité dans Bezias (2006, p. 410).

² Cité dans Poidevin (1988a, p. 75).

³ MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Georges Bidault, 11 juin 1948, Europe, Allemagne, vol. 39.

Ministre-Président du même *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, fit l'éloge historique de la nation française et l'appela à prendre des initiatives en direction d'une Europe fédérée¹. Cependant, Pierre Arnal, le consul général de France à Düsseldorf, voyait dans ce discours une tactique visant à « amadouer » l'occupant et le mettait en parallèle avec une récente prise de position des ministres-présidents de *Land* considérant le contrôle international de la Ruhr comme superflu. Le diplomate français allait même jusqu'à « percer à jour » derrière ce discours l'influence des milieux nationalistes visant « la reconstruction patiente de l'unité allemande ». Le paradigme de l'équilibre de la puissance était donc loin d'être abandonné.

Le 14 juillet 1948, une première note de la direction d'Europe, dont le directeur Jacques Camille Paris fut plus tard considéré comme un des premiers « européens » du Quai d'Orsay, tenta de tirer pleinement les conséquences des recommandations de Londres². Il s'agissait avant tout d'admettre la « réalité allemande » et de la « penser en termes de solution et non en termes de suppression ». En effet, l'Allemagne ne pouvait être éliminée, ce qui correspondait à l'intériorisation de l'avantage défensif rendant improbable qu'une guerre change la donne, mais aussi à l'échec de la politique de réduction de l'Allemagne à d'inoffensifs *Länder* autonomes. Il ne restait plus qu'à prendre en compte l'Allemagne dans une solution globale. Selon la direction d'Europe, le contexte était déterminé par « les efforts de l'URSS et des Etats-Unis d'utiliser chacun à son profit cette réalité allemande ». Par conséquent, la note considérait comme « inéluctable le retour de l'Allemagne dans le concert des Nations européennes à titre de partenaire égal au point de vue politique, économique et social ». Du fait de « la modification profonde des positions et de l'équilibre des grandes puissances dans le monde », la France devait considérer l'Allemagne « encore comme un péril mais uniquement comme un péril associé, c'est-à-dire, dirigé par une autre puissance ». Cette « autre puissance » était bien entendu l'Union soviétique et la direction d'Europe reconnaissait donc ici que le problème allemand changeait de signification dans le cadre de l'affrontement Est-Ouest. De ce nouveau rapport de force, la note de la direction d'Europe conclut que « le duel franco-allemand est historiquement dépassé » et qu'il ne pourrait plus être qu'une « phase secondaire d'un conflit plus grand ». Creswelle et Trachtenberg, dans leur analyse de la politique française d'après-guerre (2003, p. 12-13), opposent le souci de la menace allemande à celui de la menace soviétique et affirment que seul le second était réellement pris au sérieux par les décideurs français. Or, cette note nous montre précisément

¹ MAE, note d'Arnal, 19 juillet 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

² MAE, note de la Direction d'Europe, 14 juillet, 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

que les deux problèmes étaient, aux yeux des diplomates de la direction d'Europe, intimement liés, mais tout aussi réels l'un que l'autre. Le point central de la note était en effet que dans ce système mondial, la France et l'Allemagne étaient totalement interdépendantes d'un point de vue stratégique. Il s'agissait d'une « donnée nouvelle, qui est une communauté de destin franco-allemand, dans la mesure où il devient de plus en plus clair, que désormais, ce qui sera subi par les Allemands sera également subi par les Français ». Il s'agissait donc « de tirer les conséquences de cette évolution et d'essayer de penser le problème franco-allemand en ces termes nouveaux ; d'essayer de poser les bases d'une association économique et politique franco-allemande qui viendrait s'intégrer dans le cadre de l'organisation occidentale en lente gestation ». Cette note du 14 juillet 1948 est particulièrement intéressante dans la mesure où elle retrace de façon détaillée le raisonnement qui a accompagné le basculement de la politique française de l'équilibre de la puissance à l'intégration. Il est clair que ce basculement n'était pas dû à de nouvelles motivations de la part d'une direction d'Europe qui avait défendu jusqu'au bout l'abaissement de l'Allemagne, mais bien à la contrainte des rapports de force internationaux qui créait une situation d'interdépendance d'une nature nouvelle. Comme le souligne Hitchcock (1997, p. 614), il s'agissait d'un changement de *tactique*. La note se terminait en recommandant d'encourager les rapprochements entre partis politiques français et allemands en vue d'une « union européenne », mais sans définir précisément la forme que celle-ci pourrait prendre.

Quelques jours plus tard, le 19 juillet 1948, à l'occasion d'une conférence réunissant à La Haye les cinq signataires du traité de Bruxelles, Georges Bidault déclara : « C'est un moment peut-être unique dans l'histoire du continent, un continent qui a connu tant de luttes, de divisions intérieures, que celui où les forces de rapprochement sont devenues plus grandes que les forces du préjugé, de la défiance et de l'égoïsme¹. » Il proposa de s'appuyer sur le noyau du traité de Bruxelles pour créer une « assemblée européenne où seraient représentés, en plus de nos Parlements, ceux des divers Etats qui désireraient participer à cette grande et noble entreprise », ainsi qu'une « union économique et douanière » ouverte à tous les pays européens. C'était une première de la part d'un gouvernement (Duroselle, 1986). En conclusion, il lançait : « Je crois profondément que nous allons faire l'Europe, que nous pouvons la faire. Non pas nous seuls, mais nous avons donné un exemple, et cela nous crée des devoirs. » En juillet 1948, Georges Bidault quittait le Quai d'Orsay sur cette déclaration-

¹ MAE, déclaration de Georges Bidault, 19 juillet 1948, Europe, Généralités, vol. 10.

programme. Son successeur, Robert Schuman allait devoir incarner cette politique. Ce dernier connaissait bien l'Allemagne, d'autant plus qu'en tant que mosellan, il avait été allemand jusqu'en 1918. Cependant, sa politique allait, comme celle de son prédécesseur, continuer à défendre tant que possible les objectifs de limitation de l'Allemagne, n'évoluant que très progressivement et uniquement sous la contrainte des échecs successifs infligés à la politique traditionnelle de la France.

Le 31 août 1948, une note de la direction d'Europe du Quai d'Orsay tenta de préciser la façon dont le problème allemand devait être repensé¹. La question de la Ruhr apparaissait alors comme la question centrale, car la position française rencontrait sur ce point à la fois les critiques de ses alliés et « l'hostilité la plus générale et la plus résolue » de la part des Allemands. La note considérait que la revendication allemande en faveur de « l'égalité des droits économiques » finirait nécessairement par être satisfaite, et risquait même d'être le ressort privilégié de la propagande soviétique en Allemagne de l'Ouest. La note recommandait d'aller au devant de cette évolution : « On peut se demander si une concession immédiate de notre part sur le principe de l'« égalité des droits économiques » ne créerait pas un « climat » nouveau qui nous permettrait de fixer dès maintenant, par un accord contractuel entre l'Allemagne et ses voisins dans le cadre d'une collaboration européenne constructive, un rapport de force à la fois stable, conforme à notre sécurité et économiquement justifiable ». Ainsi, la coopération européenne était d'abord vue comme la conséquence d'une dépendance de fait : suivant la note, les garanties que la France avait d'abord cherché à imposer à l'Allemagne ne pouvaient être obtenues qu'avec le consentement des Allemands, ce qui impliquait l'égalité et la réciprocité. Il est intéressant de constater que les diplomates de la direction d'Europe, aussi bien lorsqu'ils interprétaient les déclarations en faveur de l'union européenne émanant de dirigeants allemands que lorsqu'ils préconisaient eux-mêmes cette orientation pour la politique française, insistaient avant tout sur le caractère tactique de ce choix : « Il est d'autre part bien certain [...] que pour beaucoup d'Allemands, l'idée Europe n'est qu'un pis-aller et que des arrières pensées existent souvent chez les promoteurs les plus fervents de cette idée. C'est ainsi qu'il faudra, certes, nous attendre, à un moment où la question de la défense de l'Europe de l'Ouest est discutée en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, à voir les Allemands chercher à faire ressortir que la faiblesse actuelle de l'Allemagne, bastion traditionnel de la civilisation contre les barbares de l'Est, et l'absence

¹ MAE, note, 31 août 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

d'une force armée allemande sont à l'origine de la menace que fait peser actuellement l'Union soviétique sur l'Europe¹. » Ainsi la note soulignait que c'était aussi une dépendance de fait que les Allemands qui poussait les Allemands à en appeler à une solution européenne. Pour les Allemands, l'intégration était le plus court chemin vers la reconquête de sa souveraineté ; pour la France, il s'agissait de contrôler cette reconquête considérée comme inéluctable. L'interdépendance était donc la force motrice centrale.

Après l'hégémonie conquérante illustrée par les années 1938-1940, après l'équilibre de la puissance retrouvé à la fin de la seconde guerre mondiale et au début de la guerre froide, une troisième logique faisait son apparition dans le système européen, l'intégration. Depuis les recommandations de Londres, il n'était plus possible pour la France d'affaiblir et d'encercler l'Allemagne dans la mesure où celle-ci devait au contraire être renforcée et associée au dispositif occidental en construction face à l'Union soviétique. Et il était encore moins envisageable de régler la question par une intervention militaire. Alors qu'après la première guerre mondiale, les Français avaient pu chercher à maintenir l'abaissement de la puissance allemande par une politique alliant sanctions, limitations et intervention militaire (occupation de la Ruhr de janvier 1923 à août 1925), cette option n'était clairement plus disponible en 1948. Entre la France et l'Allemagne, l'avantage à la défensive et l'interdépendance avaient atteint un seuil critique qui éliminait tout échappatoire. Il fallait désormais compter sur le retour de la puissance allemande et sur la dépendance que cela engendrait pour la France. La logique de l'intégration était en fait une conséquence directe de la mondialisation de l'interdépendance stratégique intervenue au cours de la seconde guerre mondiale. C'est cette mondialisation qui fit que les Français durent désormais calculer leur politique dans le cadre de deux systèmes à deux échelles différentes : le système européen marqué par le risque de domination allemande, mais aussi le système mondial, marqué par le risque d'invasion soviétique. Et dans ce nouveau système, les Français devaient leur sécurité aux Etats-Unis qui avaient exigé en contrepartie que la France consente au relèvement de l'Allemagne. L'Allemagne ne pouvait plus être envisagée seulement comme un adversaire *ou* comme un allié, mais *les deux à la fois*. Jacques Tarbé de Saint-Hardouin résuma cette situation inédite, constatant que « l'ennemi d'hier se pose déjà en allié et qu'il pourrait bien devenir très vite un rival et peut-être un maître². » Parallèlement, les références historiques étaient réévaluées à la lumière de cette nouvelle orientation. Les notes de Tarbé de Saint-Hardouin évoquèrent

¹ MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 19 octobre 1948, Europe, Allemagne, vol. 39.

² MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 30 novembre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

désormais comme une chimère les projets de résurrection de « l'Allemagne de Mme de Staël¹ » et les traités de Westphalie de 1648, dont on fêtait alors le tricentenaire, n'étaient plus évoqués que par la presse allemande, comme repoussoirs². Le 21 octobre 1948, l'hebdomadaire de Hambourg *Die Zeit* publia même un éditorial affirmant : « On s'écarte pour la première fois de la politique étrangère de Richelieu, pour adopter une ligne de conduite qui ressemble assez à la conception générale d'une union européenne qu'avaient en vue le très grand Roi de France Henri IV et son Ministre Sully³. » Cette évolution peut être lue comme un début de changement de paradigme : les références classiques qui étaient jusque là mobilisées sur le mode du « cela va de soi » étaient désormais contestées et de nouvelles références, voire de nouveaux mythes historiques (l'Europe de Charlemagne, d'Henri IV...), plus adaptés aux contraintes du moment étaient désormais institués. On voit ici combien cette période de changement ne peut être lue à travers le prisme des traditions établies mais doit au contraire être comprise comme un moment d'invention d'une tradition nouvelle, d'une culture nouvelle. Alors que les approches purement constructivistes des relations internationales (Wendt, 1999) peinent à proposer une explication claire du passage d'une culture à l'autre, l'analyse réaliste des contraintes structurelles nous fournit une lecture assez précise du passage de la culture de l'équilibre de la puissance (anarchie lockéenne chez Wendt) et celle de l'intégration (relevant de l'anarchie kantienne). Par ailleurs, pour la direction d'Europe, l'idée européenne était passée à l'été 1948 du statut d'idée généreuse et lointaine à celui d'une nécessité vitale et immédiate. C'est ici que l'on voit également que la thèse culturaliste de la prise de conscience progressive ne permet absolument pas de rendre compte de ce virage brutal. A partir du moment où le relèvement de la puissance allemande était considéré comme inévitable, il s'agissait d'éviter qu'il ne donne naissance à « une Allemagne indépendante et, par conséquent, libre de pratiquer sur le continent, en attendant mieux, un jeu de bascule entre le monde slave et le monde occidental⁴ ». Après la mise en place d'un gouvernement ouest-allemand, il risquait déjà d'être trop tard car : « l'Allemagne pourvue d'institutions, reprendra vraisemblablement le cours de ses destinées particulières. Il est d'autre part essentiel de noter que *pour le moment*⁵, les Allemands se rallieraient d'enthousiasme à l'idée d'une fédération européenne. » Anton Pfeiffer délégué bavarois et président du groupe CDU/CSU au Conseil parlementaire chargé de rédiger la Loi

¹ MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 21 octobre 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

² MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 8 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

³ MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 6 novembre 1948, Europe, Allemagne vol. 83.

⁴ MAE, note de la Direction d'Europe au Secrétaire général, 5 octobre 1948, Europe, Allemagne, vol. 39.

⁵ C'est la note qui souligne.

fondamentale, déclara ainsi à Tarbé de Saint-Hardouin : « Nous considérons, tous, comme allant de soi, que la capitale de cette Europe devra être à Paris¹. » D'où l'urgence de prendre l'initiative d'une solution européenne : « cette invite que nous fait l'Allemagne ne se renouvellera sans doute pas longtemps et, si nous ne prenons pas en Europe la primauté qu'elle est prête à nous reconnaître aujourd'hui, c'est elle qui, bientôt, l'exigera pour elle². »

b. Une première tentative : le Conseil de l'Europe

A l'été 1948, la direction d'Europe réfléchissait donc à un changement de cap et était encouragée dans ce sens par les initiatives des ministres des Affaires étrangères successifs (Bidault puis Schuman). L'idée d'une assemblée parlementaire avait en particulier été lancée à La Haye par Bidault le 19 juillet 1948. Le 18 août, le gouvernement français reprit à son compte un mémorandum du Comité international des mouvements pour l'unité européenne (fondé le 11 novembre 1947), préparé à la suite de son Congrès de La Haye de mai 1948. Ce mémorandum était cependant moins ambitieux que la déclaration de Bidault et ne prévoyait qu'une assemblée n'ayant, au moins dans un premier temps, que des pouvoirs consultatifs. Le gouvernement français et le nouveau ministre des Affaires étrangères, Robert Schuman, demandèrent aux autres puissances signataires du traité de Bruxelles, le Royaume-Uni et les pays du Benelux, de s'engager dans la mise en place d'un « pré-parlement européen », désigné par les parlements nationaux (Bitsch, 1986, p. 167).

L'initiative répondait largement à la réflexion engagée pendant l'été à la direction d'Europe. Puisque les conversations de Londres avaient marqué l'échec de la politique traditionnelle de limitation de l'Allemagne, des garanties pourraient peut-être être obtenues dans un cadre européen. Le directeur d'Europe Jacques Camille Paris joua ainsi un rôle de premier plan dans les négociations qui conduisirent à la création du Conseil de l'Europe et finit par devenir, en 1949, le premier secrétaire général de cette organisation. La motivation essentielle de la direction d'Europe dans cette affaire était toujours d'éviter la renaissance d'une Allemagne puissante et incontrôlable : « Si l'on veut éviter que l'Allemagne reprenne le cours d'une politique indépendante, finalement nuisible à la sécurité du continent, il importe de la lier

¹ MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 27 octobre 1948, Europe, Allemagne, vol. 39.

² MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 19 octobre 1948, Europe, Allemagne, vol. 39.

fortement au groupe en voie de formation¹. » C'est cet objectif qui détermina la position de la France quant aux institutions à mettre en place. Puisqu'il s'agissait de limiter la souveraineté de la future Allemagne, les institutions européennes devaient être susceptibles à terme de limiter la souveraineté des Etats membres. Comme plus tard au moment des négociations sur le Plan Schuman, c'est la dépendance de la France à l'égard de l'Allemagne qui justifiait sa préférence pour un dispositif institutionnel relativement contraignant. Fondamentalement, la supranationalité était le produit d'une interdépendance incontournable.

Et c'est ici que la position française se heurta à celle du Royaume-Uni, nettement moins dépendant de la question allemande par sa position insulaire et dont le gouvernement trouva l'initiative précipitée et afficha sa préférence pour une institution intergouvernementale (Bitsch, 1986, p. 176). Plutôt qu'une Assemblée consultative, les Britanniques semblaient préférer des « réunions périodiques, soit des Premiers ministres, soit des ministres des Affaires étrangères des pays occidentaux » sur le modèle des réunions des Premiers ministres du Commonwealth². Pour le Quai d'Orsay, au contraire, il fallait que les membres de l'Assemblée consultative soient indépendants des gouvernements pour que l'engagement soit réel : « il s'agit essentiellement de mettre en contact des délégués désignés par les divers parlements et qui examineront librement, sans engagement d'aucune part, les problèmes posés et les solutions possibles³. » L'Assemblée consultative devait formuler des propositions sur l'union européenne aux gouvernements qui devaient rester totalement libres de les accepter, de les refuser ou de les modifier. Inversement, l'Assemblée devait être totalement indépendante et en aucun cas « un agent des gouvernements⁴ ». Les membres de l'Assemblée devaient être désignés selon une procédure fixée par la conférence préparatoire, elle-même composée par des délégués indépendants, qui « ne représentent ni le Parlement (dont ils peuvent ne pas être membres) ni le Gouvernement », même si elles devaient être désignées par les parlements. Ainsi, le souci majeur de la France n'était pas de mettre en place des institutions représentatives des acteurs nationaux mais au contraire des institutions susceptibles de contraindre les acteurs nationaux à un engagement européen durable. C'est la notion de crédibilité des engagements qui est ici centrale et l'indépendance de l'Assemblée devait fonder sa qualité de tierce partie capable de contrôler l'Allemagne : « Cet amalgame

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 23 octobre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

² *Ibidem*.

³ Lettre à l'ambassade de Londres, 7 octobre 1948, citée par Bitsch (1986, p. 176-177).

⁴ MAE, note en réponse à la note britannique du 7 septembre, 30 septembre 1948, Europe, Généralités, vol. 10.

[de l'Allemagne à l'Europe] ne sera certainement pas la suite obligée d'une série de conférences de Premiers ministres ou de ministres des Affaires étrangères. Une formation aussi lâche éclatera à la première difficulté sérieuse. Seule la convocation d'une Assemblée européenne, même consultative, émanant des Parlements, donnera à l'opinion publique le sentiment qu'un pas décisif a été accompli sur le chemin de la fédération européenne. Il sera beaucoup plus difficile de retirer une délégation à l'Assemblée européenne que de s'abstenir de participer à un Conseil des Premiers ministres¹. » On voit ici apparaître les prémisses de la supranationalité, c'est-à-dire d'institutions internationales ayant précisément pour mission d'être indépendante des gouvernements, afin de garantir à ces derniers la solidité de leurs contraintes mutuelles et donc la régulation de leur interdépendance.

Mais la suite des négociations ne fut qu'une succession d'affaiblissements de la position française en direction de la position britannique. En octobre, Schuman accepta de faire entrer dans les discussions préparatoires une proposition de Bevin préconisant une simple réunion annuelle de représentants des gouvernements. Il accepta de renoncer à la conférence préparatoire de soixante-quinze membres élus par les parlements, prévue par le mémorandum, au profit d'un Comité d'étude de dix-huit membres choisis par les gouvernements (Bitsch, 1986, p. 178). La délégation française au Comité d'étude, qui comptait des personnalités prestigieuses comme Edouard Herriot, Paul Reynaud et Guy Mollet, maintenait des objectifs ambitieux, impliquant non seulement la création d'une Assemblée parlementaire mais aussi à terme, « une monnaie européenne, l'élaboration d'institutions politiques communes, la répartition de la main d'œuvre et des produits entre les différents pays du continent² ».

De leur côté, les Britanniques proposèrent une formule alternative, un « Conseil de l'Europe » composé de délégations désignées par les gouvernements et dirigées par les ministres, décidant à l'unanimité et assisté d'un secrétariat permanent³. Cette proposition se heurta au Comité d'études à la vision française d'une assemblée parlementaire indépendante des gouvernements. En décembre 1948, un compromis fut proposé qui prévoyait de créer un Conseil de l'Europe dans lequel chaque pays devait être représenté par un ministre et éventuellement une délégation choisie par son gouvernement, une Assemblée consultative européenne élue par les parlements et un secrétariat (Bitsch, 1986, p. 187). Par ailleurs, le

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 23 octobre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

² MAE, note de la sous-direction de l'Europe du Nord, 26 novembre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

³ MAE, mémorandum britannique, 26 novembre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

Conseil pourrait, par un vote des deux-tiers, interdire à l'Assemblée de se saisir d'une question de sa propre initiative, ce qui fit craindre à Paul Reynaud « une sorte d'Assemblée enchaînée qui serait simplement aux ordres des gouvernements alors que, d'après la conception qui est généralement admise, des hommes éminents devraient y prendre en leur nom personnel certaines positions¹. » Mais de leur côté, les Britanniques exigèrent des concessions supplémentaires et refusèrent que l'Assemblée soit élue par les parlements et pratique le vote individuel, préférant la désignation par les gouvernements et le vote par délégation (Bitsch, 1986, p. 189). Finalement, les ministres des Affaires étrangères s'entendirent en janvier 1949 à Londres pour laisser chaque Etat membre choisir le mode de désignation de ses délégués à l'Assemblée consultative : l'élection par le parlement pour la France et les pays du Benelux, la nomination par le gouvernement pour les Britanniques ; en échange, les Britanniques acceptèrent le « vote par tête » (Bitsch, 1986, p. 191-192). Le nom même de « Conseil de l'Europe », voulu par les Britanniques s'imposa pour la nouvelle institution face à « Union européenne » défendu par Robert Schuman (Bitsch, 1986, 193). Le Conseil de l'Europe fut ainsi établi le 5 mai 1949 par le traité de Londres. Il comprenait deux organes assistés d'un secrétariat commun : le Comité des ministres réunissant les ministres des Affaires étrangères, siégeant à huis clos et décidant à l'unanimité de faire des recommandations aux gouvernements ; l'Assemblée consultative, discutant publiquement des sujets de sa compétence et pouvant adresser à la majorité des deux tiers des résolutions au Comité des ministres (Gerbet, 1991, p. 384).

A côté de la question institutionnelle et en cohérence avec leurs motivations initiales, les Français réfléchirent également au moyen d'intégrer rapidement l'Allemagne de l'Ouest dans le Conseil de l'Europe en formation. L'objectif fut d'abord que l'intégration de l'Allemagne précède et encadre la mise en place d'un gouvernement fédéral : « Si nous voulons amener l'Allemagne à s'engager sur le chemin de l'association européenne, nous avons tout intérêt à le faire avant que notre voisin n'ait retrouvé sa souveraineté et avant que ne se fasse sentir à nouveau le poids de ses traditions nationalistes². » Dans cette perspective, une première option fut étudiée visant à intégrer d'abord des délégués des *Länder*, « moins préoccupés d'idées centralisatrices³ » qu'un gouvernement fédéral (Bitsch, 1986, p. 194). On voit bien ici

¹ MAE, compte-rendu de la 4^e séance plénière du Comité d'études, 16 décembre 1948, Europe, Généralités, vol. 12.

² MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 29 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

³ Robert Schuman, cité par Bitsch (1986, p. 194).

comment le Conseil de l'Europe fut envisagé en fait par les Français comme un moyen de relancer la thèse d'une Allemagne décentralisée et dominée par les *Länder* qu'ils n'avaient pas réussi à imposer au Anglo-américains dans les discussions de Londres. Mais cette option fut rapidement abandonnée car en contradiction avec la Loi fondamentale en formation qui retirait aux *Länder* toute compétence en matière internationale¹. Selon Bitsch (1986, p. 195), Robert Schuman renonça aussi à intégrer immédiatement l'Allemagne à partir du moment où il jugea que le Conseil de l'Europe, tel qu'il résultait des concessions faites aux Britanniques, n'était pas une organisation suffisamment intégrée susceptible de résoudre la question allemande. L'adhésion de l'Allemagne fut donc reportée en attendant que celle-ci retrouve un gouvernement. En revanche, les Français défendirent l'adhésion de la Sarre au Conseil de l'Europe, au moins comme membre associé, afin de conforter le rattachement économique de ce territoire à la France (Poidevin, 1986b, p. 322-325).

c. L'intensification du problème de la Ruhr

Parallèlement à cette première tentative d'intégration européenne, le problème de la Ruhr était en train de se poser avec une acuité croissante. La perspective d'une émancipation totale de ce cœur économique de l'Allemagne incita rapidement les Français à ne plus concevoir des plans européens généraux mais plutôt des solutions directement adaptées à cette question. Ce ne fut donc pas seulement la solution européenne qui vint répondre au problème allemand mais aussi la solution au problème de la Ruhr qui vint débloquent la question européenne, enlisée du côté du Conseil de l'Europe. En réalité, pour les Français, les deux questions n'en faisaient qu'une, ainsi que le nota Tarbé de Saint-Hardouin : « Considérer que l'Union européenne est possible équivaut presque pour nous à supposer que le problème franco-allemand est résolu². » Cette façon encore relativement neuve d'envisager le problème allemand par l'intégration plutôt que par la limitation commençait à être envisagée par le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman, qui se rendit à Coblenz les 9 et 10 octobre 1948 pour établir des contacts directs avec les élites allemandes (Gerbet, 1991, p. 294). Cependant, il est révélateur que les notes de la direction d'Europe appelant à un changement de cap aient été avant tout des notes pessimistes, voire angoissées, la perspective de la révision de la politique traditionnelle de la France étant généralement présentée comme douloureuse, mais nécessaire pour éviter des

¹ MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 29 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

² MAE, Tarbé de Saint-Hardouin à Robert Schuman, 30 novembre 1948, Europe, Généralités, vol. 11.

dangers plus graves encore. Ce fut donc l'effondrement des positions traditionnelles qui poussa, au départ par résignation, à chercher des alternatives.

A l'automne 1948, les événements se précipitèrent. Alors que les recommandations de Londres de juin 1948 avaient posé le principe d'une Autorité internationale de la Ruhr, la situation de ce territoire sembla soudain totalement échapper aux Français. Le 10 novembre 1948, Américains et Britanniques décidèrent par la « loi 75 » de confier provisoirement la gestion de la production de la Ruhr aux Allemands et surtout, à terme, de « laisser aux Allemands le soin de régler la question de la propriété des mines et des industries sidérurgiques », ce qui allait à l'encontre de la position française construite autour de l'idée de propriété internationale¹. A l'occasion des cérémonies du 11 novembre 1948, le Président de la République Vincent Auriol réagit en mettant en garde contre la reproduction des « erreurs de l'après-guerre de 1919 » : « [...] il serait cette fois impardonnable de laisser restaurer l'arsenal de la Ruhr entre les mains des complices de Hitler ou d'une collectivité allemande susceptible de s'en servir contre la paix du monde². » Les mêmes arguments furent développés le même jour par le Président de l'Assemblée nationale, Edouard Herriot : « [...] je supplie que l'on ne fasse pas, au nom d'une fausse mystique ou pour des raisons moins avouables, les fautes qui conduisirent le vaincu de 1918 à être à nouveau une terrible menace pour le monde³. » Ces déclarations montrent qu'à ce stade, les réflexions de la direction d'Europe et du ministre des Affaires étrangères étaient encore en avance sur une grande partie du personnel politique français qui défendait encore la politique de limitation traditionnelle. Il est également intéressant de constater que suivant Herriot, le fait de tirer les conséquences de l'échec de l'après première guerre mondiale impliquait d'imposer à l'Allemagne des conditions encore plus dures. Mais plus généralement, ces déclarations montrent aussi à quel point la politique traditionnelle de la France était en fait dépassée par les événements. En effet, la loi 75 participait d'un mouvement général qui menaçait de vider de leur sens les maigres acquis des recommandations de Londres. Les Américains, soucieux du relèvement économique de l'Allemagne de l'Ouest, se montrèrent de plus en plus hostiles aux démontages d'usines au titre des réparations et annoncèrent une augmentation de la production d'acier visant à retrouver rapidement les niveaux d'avant-guerre⁴ et risquant de

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

² MAE, circulaire du Service d'information et de presse, 12 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

³ *Ibidem*.

⁴ MAE, note de la Direction d'Europe, 30 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

« consacrer le rapport défavorable entre la production d'acier allemande et la production d'acier française¹ ». Par ailleurs, l'harmonisation des politiques économiques entre zones conduisait souvent les Français à « appliquer purement et simplement les décisions prises dans la bizonne sans en avoir, d'une part été informés, et sans avoir pu, d'autre part en discuter les modalités ». Seule concession accordée aux Français à la suite de leurs protestations : les Anglo-américains admirent leur participation aux organismes de contrôle du charbon et de l'acier qui relevaient auparavant uniquement de la bizonne². La France était donc simultanément placée devant le fait accompli du relèvement de l'industrie allemande, tout en étant associée à son contrôle. Cette situation ne faisait que renforcer l'interdépendance entre Français et Allemands.

Par ailleurs, le 28 décembre 1948, un accord fut trouvé sur les conditions de la création de l'Autorité internationale de la Ruhr et de l'Office militaire de sécurité. Au sein de l'Autorité, dont les décisions seraient prises à la majorité, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France disposeraient de trois voix chacun et les pays du Benelux d'une voix chacun. L'Allemagne devait également y disposer de trois voix mais serait représentée par un général allié en attendant la constitution d'un gouvernement allemand (Defrance, 2004, 131). Lors des négociations qui précisèrent les pouvoirs de l'Autorité, les Français bataillèrent pour que celle-ci puisse hériter de pouvoirs détenus par les groupes de contrôle du charbon et de l'acier et ainsi pérenniser leur action, puisque ceux-ci étaient voués à disparaître à terme (Milward, 2013, p. 227). Les Américains et les Britanniques acceptèrent ainsi que l'Autorité récupère les pouvoirs relatifs à la supervision des lois contre la concentration industrielle et à la lutte contre la réappropriation des usines par d'anciens nazis. Cependant, contrairement aux groupes de contrôle, l'Autorité internationale de la Ruhr ne devait pas disposer de pouvoirs exécutifs propres (p. 228). Elle était donc vouée à rester très dépendante pour la réalisation de ses missions du soutien d'autres organismes interalliés (Defrance, 2004, p. 131). En matière d'inspection et d'établissement de statistiques, elle devait passer par l'intermédiaire des groupes de contrôle du charbon et de l'acier (p. 132-133). L'AIR était donc loin de constituer la garantie solide et durable que les Français avaient espérée. De façon générale, la mise en œuvre des recommandations de Londres semblait donner raison à ceux qui y avaient vu l'effondrement des positions françaises. Le Conseil parlementaire allemand était en train de rédiger « une constitution très centraliste », dans laquelle « presque tous les impôts seront

¹ MAE, note de la Sous-direction d'Europe, 24 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

² MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

perçus par les autorités fédérales, celles-ci versant aux *Länder* sous forme de subventions, le surplus de leurs revenus¹. » Si une chambre haute était bien prévue, elle ne devait pas avoir les mêmes pouvoirs que la chambre basse et celle-ci, combinant le scrutin uninominal et le scrutin proportionnel, pourrait accueillir des députés « ne représentant aucun *Land*, mais les partis à l'échelon fédéral ». Et le sous-directeur d'Europe centrale du Quai d'Orsay, Pierre de Leusse, de conclure : « Il faut essayer par tous les moyens d'endiguer le flot qui risque de tout emporter². »

Fin 1948, un constat s'imposa pour la direction d'Europe : « Il n'est plus possible d'empêcher le relèvement de l'Allemagne³ » que les Américains sont décidés à relever « avec ou sans nous⁴ ». Plusieurs solutions étaient alors étudiées : résister au relèvement de l'Allemagne en se « cloisonnant étroitement » dans la zone française était jugé impossible car la France n'avait pas les moyens de maintenir sa présence sans l'aide militaire et économique constante des Etats-Unis et du plan Marshall ; se retirer purement et simplement d'Allemagne était une solution possible mais envisagée comme « une véritable abdication aux yeux du monde » conduisant à la construction d'une Allemagne occidentale « sans nous et contre nous⁵ ». Dans ces conditions, l'intégration était considérée comme l'ultime recours : « Il ne reste donc qu'une solution : abandonner complètement et sans arrière-pensées notre politique de malthusianisme à l'égard de l'Allemagne Occidentale et nous placer sur un terrain d'association économique et politique avec cette Allemagne à l'intérieur de l'Union Occidentale en cours d'élaboration⁶. » La solution européenne devenait une réponse concrète au problème de la Ruhr : « Nous n'avons de réelles chances d'être assurés de savoir ce qui se passe en Allemagne ou d'y exercer un contrôle sérieux que dans la mesure où les Allemands eux-mêmes accepteront ces contrôles ou y seront associés⁷. » Le 13 décembre 1948, la direction d'Europe du Quai d'Orsay proposait alors de mettre en place « un pool de l'acier européen dans lequel Allemands et Français siègeraient à égalité et exerceraient en commun un contrôle de la production de l'acier en Europe. » L'objectif était « l'élaboration de l'ensemble Ruhr-Lorraine-Sarre-Bassin Belgo-néerlandais et Luxembourgeois », reposant

¹ MAE, note de la Sous-direction d'Europe centrale, 24 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

² *Ibidem*.

³ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40, p. 7

⁴ MAE, note de la Direction d'Europe, 30 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 83, p. 2.

⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁶ *Ibid.*

⁷ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol.40.

notamment sur la complémentarité entre le charbon de la Ruhr et le minerai lorrain¹. Déjà les « experts du Plan Monnet² » étudiaient la question et la possibilité d'une « ultérieure union douanière » était également suggérée. Dans cette perspective, il convenait également d'abandonner une politique de démontages d'usines au titre des réparations qui avait démontré son mauvais rendement économique (le matériel livré étant souvent périmé) et son caractère politiquement vexatoire. Cette politique de coopération et d'intégration économique « hardie et dangereuse », consistant à s'associer à une Allemagne « tenace, fourbe » et supposant de « sacrifier de notre côté une part de notre souveraineté » apparaissait cependant moins dangereuse que « celle qui consiste à s'endormir sur des interdictions ou des limitations qui craquent de toutes parts ou sur des contrôles qui s'exercent à vide³ ». Conscient des réticences britanniques, la direction d'Europe envisageait même une intégration réduite à un « cadre purement franco-allemand », concluant : « Nous sommes encore les plus forts, nous pouvons encore offrir à l'Allemagne une solution de ce genre, dont nous prendrions la direction. » Lors des conversations de Londres, au début de l'année 1948, cette possibilité d'extension du contrôle de la Ruhr à des régions françaises visant l'intégration européenne avait été proposée par la délégation américaine, mais refusée par les Français (Milward, 2013, p. 213). En décembre 1948, la réorientation de la politique française avait eu lieu sous la contrainte et Robert Schuman en approuvait désormais le principe (Gerbet, 1991, p. 297-298). En janvier 1949, l'ambassadeur de France André François-Poncet, nommé chargé de mission spéciale en Allemagne par Robert Schuman, présenta devant des journalistes allemands le contrôle international de la Ruhr comme « un premier pas vers un consortium européen du charbon et de l'acier⁴. » Dans un article publié dans un journal de Munich, il considéra également « évident que la reconstruction de l'Europe et de l'Allemagne doivent aller la main dans la main. L'Europe ne peut se guérir que dans la mesure où l'Allemagne est intéressée, grâce à un statut, à cette reconstruction et à une solidarité avec l'Ouest⁵. » Il fut peu après annoncé qu'André François-Poncet assurerait le rôle de haut commissaire français en Allemagne, qui remplaçait celui de gouverneur militaire⁶. Le choix de cet homme apprécié des Allemands, qui avait déjà été nommé ambassadeur à Berlin en 1931 avec pour mission de

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 30 novembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 83.

² *Ibidem.*, p. 200.

³ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol.40.

⁴ MAE, déclaration de M. François-Poncet, 31 janvier 1949, Europe, Allemagne, vol. 84.

⁵ MAE, article de M. François-Poncet, 25 avril 1949, Europe, Allemagne, vol. 84.

⁶ MAE, l'opinion allemande en SFO et la nomination de M. François-Poncet, 27 mai 1949, Europe, Allemagne, vol. 84.

favoriser un rapprochement économique avec la France¹ était en soi un signe du changement de cap de la diplomatie française.

d. Un changement de cap

Début 1949, la sous-direction d'Europe centrale de Pierre de Leusse résuma la nouvelle position de la France dans une note intitulée « L'Allemagne et l'Union européenne » : « Le gouvernement français en est arrivé à la conviction que les garanties qu'il recherche ne pourront être valablement obtenues que dans un cadre plus vaste, celui de l'Europe. [...] C'est par une abdication volontaire d'une certaine partie de la souveraineté des Etats, c'est par une association des intérêts de ces Etats, que la France estime pouvoir, en se liant ainsi l'Allemagne, s'assurer les garanties de sécurité qu'elle recherche. [...] Une Allemagne associée à l'Europe par des liens contractuels sauvegardant ses intérêts, n'aura pas la tentation de se lancer dans l'aventure². » En somme, la politique d'intégration n'était que la poursuite de la politique d'équilibre de la puissance par d'autres moyens, c'est-à-dire sous des contraintes nouvelles. Le seul moyen de conserver des garanties sur la Ruhr était que l'Allemagne y consente, et le seul moyen pour que l'Allemagne y consente était la réciprocité, c'est-à-dire, l'intégration. Et le fait que cette solution impliquait des transferts de souveraineté de la part de la France était déjà totalement assumé par les diplomates. Ces notes de la direction d'Europe montrent que bien avant 1950 et l'intervention de Jean Monnet, les spécialistes de la question allemande envisageaient déjà une solution intégrée dans les domaines du charbon et de l'acier. La question qui se pose alors est pourquoi l'initiative du futur « plan Schuman » ne vint pas des services du Quai d'Orsay et pourquoi elle attendit 1950 pour voir le jour. C'est ici qu'il convient d'analyser la situation à un niveau d'analyse plus resserré, celui des rapports de force bureaucratiques et de l'inertie institutionnelle, afin de saisir les forces d'inertie auxquelles le nouveau cap que décrivaient les notes de la direction d'Europe pouvait faire face.

En effet, si les spécialistes de l'Allemagne furent les premiers à se résigner à l'échec de leur politique d'équilibre de la puissance et à envisager une alternative consistant en une politique d'association, cette position était diversement appréciée au sein du ministère des Affaires

¹ Seydoux (1975, p. 41).

² MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 janvier 1949, Europe, Allemagne, vol. 41.

étrangères. Ainsi la direction d'Europe était placée sous les ordres du directeur politique, Maurice Couve de Murville, et du secrétaire général du ministère, Jean Chauvel, remplacé par Alexandre Parodi en 1949. Or, ces hauts dirigeants étaient plutôt représentants d'un « Quai d'Orsay traditionnel et classique¹ », c'est-à-dire partisans du maintien d'un partenariat privilégié avec le Royaume-Uni dans la continuité de l'entente cordiale (Duchêne, 1994, p. 206). Maurice Couve de Murville était un ancien inspecteur des finances, proche du général de Gaulle depuis la guerre et qui était entré au Quai d'Orsay à la libération comme ambassadeur à Rome puis directeur politique en 1945. Il incarnait donc largement la politique traditionnelle menée par de Gaulle au lendemain de la guerre. L'hypothèse avancée par Duchêne est que les notes de la direction d'Europe favorables à un « pool de l'acier européen » ne furent peut-être même pas transmises au ministre, filtrées par le directeur politique et le secrétaire général². Cependant, le témoignage de Jean Chauvel ne semble pas corroborer cette hypothèse, évoquant plutôt une certaine autonomie de Schuman : « Il lisait les télégrammes, mais seul³. » Quoi qu'il en soit, des agents de la direction d'Europe participaient aussi à des réunions restreintes sur la question allemande avec le ministre. Celui-ci ne pouvait donc pas être totalement coupé des idées de ses services. Mais de façon générale, la politique allemande de Robert Schuman était elle-même très critiquée au plus haut niveau du Quai d'Orsay⁴. Ainsi, René Massigli, qui avait été directeur des Affaires politiques et anti-munichois avant guerre et fut ambassadeur à Londres entre 1944 et 1954, représenta durant ces années un courant pro-britannique assez sceptique face à l'idée d'une union européenne avec l'Allemagne. Son scepticisme fut d'autant plus fort qu'il finit par échouer personnellement à faire rentrer le Royaume-Uni dans la négociation du plan Schuman, assistant impuissant à un changement de cap qui se faisait au détriment de l'entente franco-britannique qu'il incarnait en tant qu'ambassadeur. De même, le secrétaire général du Quai d'Orsay Jean Chauvel, diplomate de carrière qui avait été en poste à Vienne au moment de l'*Anschluss* était réputé avoir pour doctrine « qu'en pense Londres ? » et « rien sans l'Angleterre !⁵ ». Son successeur, Alexandre Parodi était un ancien conseiller d'Etat, ministre du Travail du gouvernement de Gaulle à la libération, qui arriva au Quai d'Orsay en 1945. Il

¹ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Guyot, membre du cabinet de Robert Schuman au Quai d'Orsay de 1948 à 1949, 29 avril 1988, p. 13.

² AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Hervé Alphand, directeur des Affaires économiques du Quai d'Orsay de 1945 à 1950, 20 avril 1988, p. 5-6.

³ Chauvel (1972, p. 207).

⁴ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Guyot, membre du cabinet de Robert Schuman au Quai d'Orsay de 1948 à 1949, 29 avril 1988, p. 12.

⁵ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Bernard Clappier, directeur de cabinet de Robert Schuman de 1947 à 1950, 18 avril 1988, p. 1.

se montra également prudent en 1950 à l'égard d'une association avec l'Allemagne et sans les Britanniques. Enfin, François Seydoux de Clausonne, qui avait travaillé à l'ambassade de France en Allemagne avant guerre, fut détaché après guerre au Commissariat général aux affaires allemandes à Berlin et fut directeur d'Europe à partir de 1949, s'il soutint activement l'idée d'intégrer l'Allemagne dans le cadre du Conseil de l'Europe mis en place par son prédécesseur Jaques Camille Paris¹, se montra également réticent à l'idée de se séparer des Britanniques. Il avait à ses débuts été un protégé de Massigli² et affirma plus tard dans ses mémoires qu'il ne concevait pas « si près de la fin de la guerre, une politique à laquelle les Britanniques ne seraient pas complètement associés³ ». Un certain nombre de personnalités prestigieuses, dont les carrières avaient souvent capitalisé sur la proximité avec les Britanniques et la méfiance à l'égard des Allemands, participèrent donc à donner au Quai d'Orsay une image quelque peu prudente à l'égard des projets en discussion à l'époque.

En revanche, des diplomates dont les trajectoires avaient été précocement liées à la coopération européenne se montrèrent beaucoup plus en phase avec le tournant orchestré par leur ministre. Hervé Alphand, directeur général des Affaires économiques jusqu'en 1950 était comme Couve de Murville un ancien inspecteur des finances passé à de Gaulle pendant la guerre, mais il avait surtout représenté la France dans le cadre des conférences du plan Marshall, ce qui avait fait de lui un spécialiste de la coopération économique européenne et l'avait conduit à proposer, dès 1947, un premier projet d'union douanière dans le cadre de la future OEEC (Milward, 2013, p. 335). Alphand déclara même qu'il avait commencé à travailler sur des projets d'union douanière avec les pays du Benelux dès 1943, en tant que chargé des affaires économiques au Comité français de libération nationale à Londres⁴. Il fut rapidement converti à l'idée d'intégration européenne et présida par la suite les négociations sur la Communauté européenne de défense⁵. Dans son journal, il nota le 8 octobre 1950, à propos de son ralliement : « Cela peut sembler étonnant de la part d'un homme dont le père fut le collaborateur intime de Delcassé et négocia la deuxième alliance franco-russe pendant son ambassade à Moscou, qui depuis la guerre n'a cessé de demander le démantèlement des

¹ Seydoux (1975, p. 135).

² *Ibidem*, p. 34, 85.

³ *Ibid.*, p. 145-146

⁴ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Hervé Alphand, directeur des Affaires économiques du Quai d'Orsay de 1945 à 1950, 20 avril 1988, p. 1-2.

⁵ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Laloy, rédacteur à la sous-direction d'Europe orientale du Quai d'Orsay à partir de 1947 et chef de cabinet du secrétaire général Alexandre Parodi à partir de 1949, 4 mars 1987, p. 7.

usines allemandes, de rechercher, sur les instructions du général de Gaulle, l'établissement d'un fédéralisme en Allemagne et d'un contrôle international de la Ruhr. Mais depuis le coup de Prague, la politique "dure" à l'égard de l'Allemagne a été abandonnée. [...] Alors il faut une autre politique que celle de la contrainte sans la force. C'est la pire. Elle convient peut-être à des intérêts électoraux passagers mais pas à l'intérêt français permanent¹. » De même, Jacques Camille Paris, qui avait rallié la France libre pendant la guerre, fut directeur d'Europe à partir de 1947, membre de la délégation française lors des négociations pour la mise en place du Conseil de l'Europe, avant de devenir le premier secrétaire général de cette organisation en 1949, décrit comme très pro-européen, joua certainement un rôle de premier plan dans la tonalité intégrationniste des notes de la direction d'Europe². Pierre de Leusse qui fut son sous-directeur d'Europe centrale était sur la même ligne³. Les principaux représentants du Quai d'Orsay en poste en Allemagne furent également à l'avant-garde du tournant européen. Jacques Tarbé de Saint-Hardouin, conseiller politique auprès du gouverneur militaire de la zone française s'en fit, nous l'avons vu, l'avocat dès 1948 au point d'y voir une pressante « nécessité » pour la défense des intérêts fondamentaux de la France (Hitchcock, 1997, p. 614). De même, André François-Poncet, nommé haut commissaire français en Allemagne en 1949, parlait déjà de « consortium européen du charbon et de l'acier⁴ » et était décrit comme européen⁵. Et parmi les spécialistes de l'Allemagne, si François Seydoux de Clausonne était relativement méfiant à l'égard de l'ancien ennemi et se distinguait sur ce point de certains collègues plus jeunes⁶, il n'en rédigea pas moins des notes prônant une solution supranationale en 1950. De même, Jean Sauvagnargues, chef du service politique au Commissariat des affaires allemandes puis sous-directeur d'Europe centrale à partir de 1949⁷, ou encore Jean Laloy, qui fut rédacteur à la sous-direction d'Europe orientale, en poste à Berlin en 1947, à Bonn en 1948, puis devint en 1949 chef de cabinet du secrétaire général Alexandre Parodi, se firent rapidement les avocats du rapprochement franco-allemand. Or, ces

¹ Alphand (1977, p. 220).

² AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Sauvagnargues, chef du service politique au Commissariat des affaires allemandes de 1946 à 1949, puis sous-directeur d'Europe centrale de 1949 à 1954, 5 mars 1987, p. 21.

³ MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 4 janvier 1949, Europe, Allemagne, vol. 41.

⁴ MAE, déclaration de M. François-Poncet, 31 janvier 1949, Europe, Allemagne, vol. 84.

⁵ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Laloy, rédacteur à la sous-direction d'Europe orientale du Quai d'Orsay à partir de 1947 et chef de cabinet du secrétaire général Alexandre Parodi à partir de 1949, 4 mars 1987, p. 4.

⁶ *Ibidem*, p. 5-6 ; Seydoux (1975, p. 125-127).

⁷ AHUE, Histoire orale européenne, « Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretien de Duchêne avec Jean Sauvagnargues, chef du service politique au Commissariat des affaires allemandes de 1946 à 1949, puis sous-directeur d'Europe centrale de 1949 à 1954, 5 mars 1987, p. 22.

techniciens de la question allemande avaient directement accès au ministre, à l'occasion de réunions consacrées aux affaires européennes¹. Le Quai d'Orsay n'était donc pas unanimement enthousiaste quant au tournant opéré, surtout s'il impliquait l'éloignement à l'égard des Britanniques, mais il n'était pas non plus aussi hostile qu'a pu le laisser penser son rôle relativement marginal au moment du lancement de ce qui allait devenir le plan Schuman.

Si le ministre et les services spécialisés furent les premiers sensibles à l'évolution des contraintes internationales et rapidement convaincus de la nécessité de changer de politique, les acteurs dont les capitaux personnels risquaient d'être relativement dévalorisés par cette réorientation de la diplomatie française mirent plus de temps à l'accepter. Cette tension transparait d'ailleurs dans les nominations qui intervinrent en 1949-1950. Ainsi, lorsque le directeur d'Europe Jacques Camille Paris fut nommé au Conseil de l'Europe, deux noms semblent avoir circulé pour le remplacer : Pierre de Leusse, son sous-directeur pour l'Europe centrale et François Seydoux de Clausonne, numéro deux de la représentation française outre-Rhin, qui l'emporta finalement, autrement dit, deux spécialistes de l'Allemagne². Quant à Hervé Alphand, il fut en 1950 « bombardé à quarante-trois ans le plus jeune ambassadeur de [sa] génération³ », chargé de représenter la France auprès de l'OTAN. A l'inverse, début 1950, le directeur politique Maurice Couve de Murville fut nommé ambassadeur en Egypte, ce qui put être interprété de la part de Robert Schuman comme une décision visant à écarter un collaborateur ne partageant pas ses vues⁴. Ironie de l'histoire, en 1954, après l'échec de la Communauté européenne de défense, Couve de Murville remplaça Alphand à l'OTAN et c'est à ce dernier, qui avait défendu l'armée européenne jusqu'au bout, que le Président du Conseil Mendès-France, avec qui il était en désaccord, proposa l'ambassade du Caire⁵. Il est donc probable que le tournant de l'intégration de 1950, puis son échec en 1954, aient joué dans ces remaniements et donc dans les accélérations et les ralentissements de carrière que connurent les diplomates. Quoiqu'il en soit, les tensions au sein du Quai d'Orsay peuvent expliquer non seulement une certaine inertie en 1949, mais aussi le fait qu'en 1950, Robert Schuman ait choisi *in fin* de court-circuiter son propre ministère en adoptant des propositions venues du Commissariat au Plan. Mais seule l'évolution des contraintes internationales permet véritablement d'expliquer la réorientation

¹ *Ibidem*, p. 21-22.

² Seydoux (1975, p. 133).

³ Alphand (1977, p. 218).

⁴ Seydoux (1975, p. 140).

⁵ Alphand (1977, p. 248).

de la politique étrangère de la France, d'autant plus qu'*a priori*, les défenseurs de l'entente cordiale et de la politique traditionnelle occupaient les positions dominantes.

Par ailleurs, ce débat ne resta pas confiné au Quai d'Orsay puisque plusieurs personnalités politiques y firent écho, notamment au Conseil de l'Europe. En janvier 1949, le député SFIO André Philip, ancien ministre de l'Economie en 1946 et 1947, prononça une série de conférences intitulée « La France et l'union économique européenne » dans plusieurs grandes villes de la Ruhr et déclara que le statut international de la Ruhr « n'était qu'un commencement et qu'il y avait lieu d'envisager la solution des problèmes de l'acier et du charbon dans un cadre plus large, celui de l'union économique des pays d'Europe¹ ». Lorsque l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe commença à siéger en août 1949, certains délégués cherchèrent à jouer le rôle de force de proposition et de moteur de l'intégration que la France avait voulu leur voir assumer : Edouard Bonnefous, président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, milita en faveur de la mise en commun du charbon européen ; André Philip demanda une organisation du charbon et de l'acier ; Paul Reynaud défendit une monnaie unique et un marché commun (Gerbet, 1991, p. 386) ; le délégué travailliste britannique Lee évoqua « l'intégration des industries du charbon du fer et de l'acier de la Ruhr, de la Grande-Bretagne, de la Belgique, du Luxembourg et de la Lorraine, sous la direction suprême d'une autorité supranationale² ». L'Assemblée consultative recommanda le 5 septembre 1949 : « la suppression des entraves apportées aux mouvements des hommes, des devises et des marchandises, la coordination des investissements des industries de base et de l'agriculture, l'harmonisation progressive des législations nationales dans le domaine social et fiscal³ ». Mais les tentatives de renforcement du Conseil de l'Europe, aussi bien de ses institutions que de ses attributions, se heurtèrent systématiquement au Comité des ministres, paralysé par la règle de l'unanimité et en particulier par l'obstruction britannique (Palayret, 1997). Ainsi, le 5 septembre 1949, une résolution, présentée notamment par André Philip, fut votée à une large majorité à l'Assemblée consultative, affirmant que « l'objectif du Conseil de l'Europe [est] de créer une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels⁴ ». Or, le gouvernement britannique s'y opposa. C'est ce qui allait pousser Robert Schuman à envisager

¹ MAE, télégramme d'Arnal, consul général à Düsseldorf, 26 janvier 1949, Europe, Allemagne, vol. 84.

² Cité par Gerbet (1956, p. 528).

³ *Ibidem.*

⁴ Résolution citée par Bossuat (1997, p. 257).

un autre cadre de discussion, non pas avec les Britanniques mais directement avec les Allemands, qui étaient après tout les destinataires principaux des projets français (Bitsch, 2004, p. 153). Ici c'est donc un obstacle institutionnel qui joua pour retarder le changement de cap de la politique française. Si les propositions étaient bien sur la table, l'inadaptation du cadre du Conseil de l'Europe explique pourquoi elles ne purent aboutir dès 1949.

Enfin, l'idée d'intégration franco-allemande fut également retardée par les premiers espoirs mis dans l'Autorité internationale de la Rhur. Ce n'est qu'à partir du moment où il fut évident que cet institution n'était pas en mesure d'offrir à la France un contrôle viable que l'idée d'intégration franco-allemande gagna une nouvelle crédibilité. Du point de vue des Français, le risque était ainsi que la seule concession solide obtenue dans le cadre des recommandations de Londres de 1948, ne se révèle être qu'un expédient temporaire voire illusoire. L'AIR disposait en effet de pouvoirs propres limités et ne pouvait entretenir de contact avec les entreprises allemandes qu'à travers la Haute Commission alliée (Milward, 2013, p. 535). Au cours de l'année 1949, les demandes françaises allant dans le sens d'un renforcement de ses pouvoirs se heurtèrent au refus des Américains, soucieux de préserver les compétences de la Haute Commission (Defrance, 2004, p. 133). Début 1950, les Allemands étaient représentés dans le cadre de l'Autorité mais leur présence ne faisait que susciter des tensions avec les Français et leur permettait de jouer sur les désaccords entre alliés (Defrance, 2004, p. 140). Les Français souhaitaient notamment un approvisionnement en charbon à moindre prix (les prix du charbon allemand étaient plus élevés pour les industries françaises que pour les industries allemandes) et s'inquiétaient de l'augmentation de la production d'acier allemande, qui menaçait la production française dans un contexte de surproduction (Defrance, 2004, 140). En janvier 1950, une note du Quai d'Orsay faisait état de la « crise très grave » traversée par l'Autorité à peine mise en place¹. Non seulement elle ne disposait que d'outils de contrôle limités, excluant la gestion directe, mais elle était en fait dépouillée de l'essentiel de ses missions par la Haute Commission et les groupes de contrôle du charbon et de l'acier qui en dépendaient. Or, alors que l'Autorité était supposée « subsister même le jour où cesserait l'occupation militaire », la Haute Commission était une institution temporaire, liée au statut d'occupation ; les groupes de contrôle du charbon et de l'acier exerçaient bien un contrôle sur la gestion mais qui était tout à fait provisoire². Ainsi, puisque l'AIR dépendait fortement de la

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 janvier 1950, Europe, Allemagne, vol. 798.

² MAE, note de Leroy-Beaulieu au haut commissaire François-Poncet, 19 janvier 1950, Europe, Allemagne, vol. 798.

Haute Commission, la pérennité des contrôles n'était absolument pas garantie. Plus largement, le problème de l'Autorité internationale de la Ruhr était non seulement qu'elle n'avait été reconnue par la RFA que sous la contrainte, mais qu'en plus elle était inefficace, « ceux-là même qui y appartiennent étant découragés par l'inaction forcée¹ ». Début 1950, un projet de mémorandum de la direction d'Europe suggéra ainsi de mettre fin à la dualité des fonctions entre l'Autorité et la Haute Commission². Mais Georges Parisot, ancien directeur des mines au ministère de l'Industrie et président français du groupe de contrôle du charbon en Allemagne, fit valoir au Quai d'Orsay que l'extension à terme des pouvoirs de l'Autorité internationale de la Ruhr, notamment en matière de gestion, était peu probable « sauf dans le cas où la Lorraine et d'autres bassins rentreraient dans son obéissance³ ». Ainsi, si tout au long de l'année 1949 les Français avaient cherché à faire de l'AIR un organisme capable de leur assurer un contrôle réel et durable et donc de suivre jusqu'au bout une politique d'indépendance fondée sur la discrimination de l'Allemagne, ceux-là même qui avaient été chargés d'appliquer cette politique finissaient par envisager, quoiqu'en des termes encore vagues, de changer de cap en direction d'une politique d'association réciproque. Si les tentatives de renforcement de l'AIR participent à expliquer que le changement de cap n'ait pas été concrétisé dès 1949, leur échec explique que ce même changement de cap soit en revanche devenu de plus en plus incontournable en 1950.

Ainsi, malgré une certaine inertie bureaucratique et institutionnelle, à chaque fois que l'on cherchait une solution susceptible d'apporter des garanties durables quant à l'avenir de la Ruhr, l'idée d'une communauté franco-allemande du charbon et de l'acier refaisait surface : puisque le contrôle unilatéral ne marchait pas, l'association était envisagée de plus en plus sérieusement. Nous pouvons même dire qu'en 1950, cette idée était largement dans l'air. Les contraintes qui pesaient sur la position française poussaient des acteurs très différents à formuler au même moment et sans se coordonner, chacun depuis sa perspective propre, des propositions convergentes. Des diplomates du Quai d'Orsay, des parlementaires à l'Assemblée du Conseil de l'Europe, des ingénieurs représentant la France dans les groupes de contrôle, bientôt rejoints par les planificateurs du Commissariat au plan, tous étaient, chacun à partir de sa position institutionnelle propre, poussés par la même situation d'interdépendance, à appeler à un changement de la politique allemande de la France.

¹ *Ibidem.*

² MAE, projet de mémorandum, 14 janvier 1950, Europe, Allemagne, vol. 798.

³ MAE, télégramme de Düsseldorf, 17 janvier 1950, Europe, Allemagne, vol. 798.

e. La RFA : la souveraineté par l'intégration

Dès 1949, le contexte était d'ailleurs favorable puisque, déçu des faibles progrès de la coopération européenne à l'OECE dans le cadre du plan Marshall, notamment du fait de l'obstruction britannique, le secrétaire d'Etat américain Dean Acheson multipliait les déclarations en faveur d'une intégration de l'Allemagne de l'Ouest sous *leadership* français (Mélandri, 1986, p. 41). Pour Schwabe (2001, p. 23), c'est à l'été 1949 que l'administration Truman se décida à soutenir l'idée d'une structure supranationale pour intégrer la nouvelle RFA dans une Europe unifiée. L'objectif était double : « reconstruire une Allemagne économiquement forte et politiquement stable » et « éviter que cette Allemagne redevienne la puissance dominante en Europe ».

Le contexte était surtout favorable côté allemand. En effet, du point de vue de la RFA, fondée le 23 mai 1949, tout restait à faire pour le rétablissement de sa souveraineté et de sa place de puissance européenne. Les accords de Washington signés en avril 1949 par les Américains, les Britanniques et les Français, prévoyaient qu'elle serait soumise à un statut d'occupation (en vigueur le 21 septembre 1949) et que les trois puissances occupantes conserveraient un droit de contrôle sur ses décisions par l'intermédiaire d'une Haute Commission alliée (Gerbet, 1992, p. 300). En application des recommandations de Londres de l'année précédente, la Ruhr était sous contrôle d'une Autorité internationale (établie le 28 avril 1949) et un Office militaire de sécurité (établi le 28 décembre 1948) veillait également sur le désarmement de l'Allemagne de l'Ouest, alors qu'aucune garantie de sécurité ne lui était offerte par les Alliés. Les occupants se réservaient par ailleurs la conduite de la politique étrangère du pays : le nouveau Chancelier Konrad Adenauer, élu le 15 septembre 1949, n'avait pas de ministère des Affaires étrangères, ne pouvait établir aucun contact direct avec les gouvernements étrangers et devait passer par l'intermédiaire de la Haute Commission (Schwabe, 2004, p. 85). Et pourtant, dans le même temps, la jeune république cherchait à défendre ses intérêts dans plusieurs litiges internationaux, notamment le plafonnement de sa production d'acier, la question des démantèlements d'usines au titre de réparation de guerre et surtout la question de la Sarre, que la France cherchait à autonomiser en la faisant adhérer au Conseil de l'Europe comme membre associé (Gerbet, 1991, p. 306). Le Chancelier Adenauer

eut alors recours à une forme de diplomatie informelle, en formulant ses propositions aux pays étrangers par l'intermédiaire d'entretiens avec des journalistes.

Dans ces conditions, le *statu quo* était synonyme de faiblesse, ce qui explique pourquoi depuis 1948, Adenauer soutenait l'idée d'une Europe fédérale qui permettrait de retrouver l'égalité des droits (*Gleichberechtigung*) dans la politique internationale (Schwabe, 2004, p. 88). Le Chancelier considérait notamment l'adhésion de la RFA à l'Autorité internationale de la Ruhr comme un acte de soumission au contrôle de l'occupant et à une institution voulue par la France pour affaiblir l'Allemagne (Defrance, 2004, p. 136). Tout comme Karl Arnold, le Ministre-Président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie l'avait affirmé en janvier 1949 (Gerbet, 1956, p. 535), il pensait que le statut de la Ruhr n'était acceptable que s'il visait un projet plus général à l'échelle européenne : « [Il fallait] régler les problèmes de la Ruhr non plus de manière unilatérale comme jusqu'alors, mais au contraire de façon à en faire le noyau d'un ordre beaucoup plus vaste, englobant les industries de base des autres pays européens¹ ». Le Chancelier développa ce point de vue dans un entretien accordé à *Die Zeit* le 3 novembre 1949 (Defrance, 2004, p. 142). La finalité de cette politique était clairement la reconquête « d'une part toujours plus grande de pouvoir gouvernemental² » et Adenauer envisageait alors « de nouvelles structures nationales et supranationales qui devront pousser leurs racines sur le sol fertile de l'égalité totale des droits³ ». Par ailleurs, il était conscient que la guerre froide jouait en faveur de l'Allemagne car « un pays dans les chaînes ne peut être un partenaire valable⁴ », ce qui le conduisait à envisager les statuts discriminatoires subis par l'Allemagne comme « des mesures de transition, marquant de leurs jalons des étapes sur le chemin qui menait à l'égalité retrouvée de nos droits⁵ ». Lorsqu'il fallut se prononcer sur l'adhésion de la RFA à l'Autorité internationale de la Ruhr, le gouvernement d'Adenauer estima, lors du conseil de cabinet du 25 octobre 1949, que malgré le caractère discriminatoire de cette institution, il serait plus facile de peser sur ses décisions en y envoyant un représentant qui disposerait du droit de vote que de tenter d'influencer directement la Haute Commission alliée⁶. Le 7 novembre 1949, Adenauer déclara dans un entretien accordé au journal américain *The Baltimore Sun*, qu'il était prêt à adhérer à l'Autorité internationale de la Ruhr, à condition

¹ Adenauer (1965, p. 241).

² *Ibidem*, p. 253

³ *Ibid.*, p. 249

⁴ *Ibid.*, p. 253

⁵ *Ibid.*, p. 252

⁶ *Ibid.*, p. 257.

que soit mis fin aux démontages d'usines. Pour répondre aux craintes de la France qui voyait la production d'acier allemand comme un potentiel de guerre, il proposait que soit mise en place une participation française dans les entreprises allemandes, financée par l'aide américaine¹.

Le protocole de Petersberg, signé le 22 novembre 1949 entre les Hauts commissaires alliés et le Chancelier Adenauer, donnait au nouveau gouvernement la possibilité d'établir des représentations consulaires et commerciales, mais pas de relations diplomatiques. Par ce protocole, la RFA demandait également son admission au Conseil de l'Europe et à l'Autorité internationale de la Ruhr et s'engageait à coopérer aux politiques de démilitarisation, de dénazification et de décartellisation industrielle, en échange de concessions alliées sur les industries prohibées et les démontages (Gerbet, 1991, p. 303). Le 16 décembre 1949, Adenauer nomma finalement comme délégué de la RFA à l'Autorité internationale de la Ruhr le vice-chancelier Franz Blücher : plutôt qu'un technicien, il avait préféré être représenté par un politique qui était en même temps ministre de la coopération économique et des questions relatives au plan Marshall, afin de mettre l'accent sur la perspective de coopération européenne (Defrance, 2004, p. 139).

La même tactique fut esquissée pour répondre à la politique française d'autonomisation de la Sarre. En janvier 1950, alors que se préparait des conventions franco-sarroises prévoyant notamment l'autonomie de la région et la cession à bail de ses mines à la France², le secrétaire d'Etat Dean Acheson renouvela son soutien à la France sur ce dossier³. Adenauer suggéra le 19 janvier au haut commissaire américain John McCloy qu'une « collaboration dans le cadre européen » pourrait résoudre la question sarroise sous la forme d'une autorité internationale, sur le modèle de celle de la Ruhr, et d'un statut spécial approuvé par la RFA, ce qui ferait « nettement ressortir l'appartenance de la Sarre à l'Allemagne⁴ ». Ainsi, dans la situation de faiblesse où se trouvait la RFA, l'intégration européenne était systématiquement envisagée comme un moyen au service de la reconquête de la souveraineté économique et politique. Plutôt que d'attaquer frontalement la politique française, ce qui aurait suscité l'hostilité des alliés, Adenauer avait en effet intérêt à proposer une solution européenne qui permettait de

¹ *Ibid.*, p. 264-265.

² *Ibid.*, p. 298.

³ *Ibid.*, p. 304.

⁴ *Ibid.*, p. 305.

satisfaire à la fois l'objectif allemand d'égalité des droits et d'intégrité territoriale, mais aussi l'objectif français de contrôle de l'économie allemande et même l'objectif américain de coordination de l'Europe de l'Ouest face aux Soviétiques. La dimension transactionnelle de l'intégration européenne fut manifeste lorsqu'Adenauer laissa entendre que les conventions franco-sarroises signées le 3 mars 1950 risquaient de remettre en question le désir d'adhésion de la RFA au Conseil de l'Europe¹. La RFA n'était pro-européenne que dans la mesure où l'eupéanisation venait remplacer la tutelle alliée sur son territoire, pas si elle ne faisait que s'y ajouter.

La dimension transactionnelle de l'option européenne explique également un paradoxe qui n'est qu'apparent : les prises de position en faveur de l'intégration se sont renforcées, aussi bien du côté français que du côté allemand, précisément à un moment où les tensions entre les deux pays semblaient au plus haut. De même que le gouvernement français souhaitait hâter l'intégration pour éviter que la situation de la Ruhr ne lui échappe totalement, le gouvernement allemand souhaitait hâter l'intégration pour éviter que la situation de la Sarre ne lui échappe totalement. Cette vulnérabilité mutuelle, cette interdépendance aurait pu, dans un contexte militaire et stratégique différent, entraîner une guerre, mais ne pouvait pas en 1950 être réglée autrement que par l'intégration.

En réponse aux conventions franco-sarroises, Adenauer présenta le 9 mars 1950, au cours d'un entretien avec le journaliste américain Howard Kingsbury Smith un projet d'union franco-allemande avec parlement unique et nationalité commune. Mais il souligna que le retour de la Sarre à l'Allemagne serait « un élément de première importance dans le rapprochement² ». Le 23 mars il proposa, au cours d'un nouvel entretien, une « fusion complète dans le domaine des douanes et celui de l'économie³ » entre la France et la RFA, avec un conseil économique commun élu par les parlements des deux pays, conduisant à l'union progressive des deux pays. Il précisa le 18 avril que la condition de l'entrée de la RFA dans une union européenne était l'égalité des droits et qu'il fallait pour cela réviser le protocole de Petersberg et lever les contrôles alliés (Gerbet, 1956, p. 536). Le gouvernement français réagit à ces propositions en précisant que le rapprochement franco-allemand devait se faire dans un cadre européen et qu'il était prêt à examiner toute suggestion concrète du

¹ *Ibid.*, p. 320.

² *Ibid.*, p. 313.

³ *Ibid.*, p. 315.

gouvernement allemand allant dans ce sens¹. Même le général de Gaulle salua dans une conférence de presse le 16 mars 1950 ce qu'il voyait comme la reprise de « l'entreprise de Charlemagne » : « Il y a trente ans que je suis avec intérêt et considération les actes et les propos de Konrad Adenauer. J'ai perçu dans ce que dit ce bon Allemand une espèce d'écho de l'appel de l'Europe. De l'avenir des relations franco-allemandes dépend le sort de l'Europe². »

4. Le plan Schuman et la naissance d'un pouvoir supranational 1950-1951

Le 9 mai 1950, toutes les conditions politiques étaient réunies pour que la France et la RFA convergent vers une solution européenne au problème du charbon et de l'acier, c'est-à-dire aux problèmes de la Ruhr et de la Sarre, c'est à dire aux nœuds de leur interdépendance. Ces problèmes n'étaient pas nouveaux mais les conditions dans lesquelles il fallait les traiter étaient nouvelles : l'alliance d'un avantage défensif absolu et d'une dépendance mutuelle poussée à l'extrême d'un point de vue stratégique. Après la première guerre mondiale, la question de la Ruhr s'était déjà posée mais la France avait pu poursuivre sa politique classique de contrainte par le traité de Versailles ; la SDN avait été créée pour contrer toute nouvelle agression éventuelle ; et Poincaré avait pu faire occuper la Ruhr en 1923 pour garantir le paiement des réparations. Dans les années 1930, l'Allemagne avait pu reconquérir sa souveraineté contre le traité de Versailles non par la négociation mais par l'action unilatérale (remilitarisation de la Rhénanie) et *in fine* par la conquête militaire. La France et l'Allemagne ne s'étaient donc jamais trouvées avant la seconde guerre mondiale dans une situation de dépendance mutuelle à la fois forte et impossible à régler par la force. En 1950 en revanche, non seulement ces problèmes se posaient avec une acuité nouvelle, mais les solutions anciennes n'étaient plus disponibles. Le statut de puissance occupante accordé à la France à Yalta rendait l'Allemagne dépendante de la France pour la reconquête de sa souveraineté ; et la guerre froide avait pour effet d'augmenter la dépendance stratégique de la France à l'égard d'une Allemagne en voie de relèvement rapide, tout en excluant que cette situation soit démêlée par une intervention militaire, que les nouveaux supergrands n'auraient jamais laissé passer. Leur interdépendance ne pouvant être ni limitée ni éliminée, elle ne pouvait être

¹ MAE, circulaire du 22 mars 1950, Europe, Allemagne, vol. 373.

² Cité par Gerbet (1956, p. 537).

qu'acceptée et encadrée : la France et l'Allemagne étaient donc fortement incitées à privilégier l'intégration. Il s'agissait ainsi de transférer à une autorité supranationale la gestion de leur interdépendance.

Cette perspective réaliste, accordant la primauté aux causes structurelles d'une décision politique, permet de nuancer la valeur de facteurs secondaires souvent avancés par les historiens. Tout d'abord, le facteur personnel. L'histoire du plan Schuman a souvent été abordée sous l'angle des « pères fondateurs », ou des « saints européens » (Milward, 1994, p. 318), notamment Jean Monnet (Duchêne, 1994) et Robert Schuman (Poidevin, 1988a). Pourtant les individus n'ont fait ici qu'exprimer un mouvement qui les dépassait largement. Robert Schuman a construit la politique étrangère de la France dans la continuité de celle de son prédécesseur Georges Bidault, notamment sur le Conseil de l'Europe. Si la diplomatie française a connu un tournant, il s'est produit avec les « conversations » de Londres de 1948 et a donc traversé le mandat de Bidault. C'est l'évolution des contraintes plus que celle des personnes qui a orienté la politique française à l'égard de l'Allemagne. Jean Monnet, quant à lui a bien été l'inspirateur et le rédacteur du projet finalement repris par Schuman (Gerbet, 2004). Mais le fait qu'un tel projet ait mûri au sein du Commissariat général au Plan n'était pas non plus le fruit du hasard et dépassait la simple personne de Jean Monnet. En effet, dès ses origines en 1946, le Plan de modernisation et d'équipement avait été marqué par l'influence de la direction économique du Quai d'Orsay et par des considérations liées à la politique allemande de la France (Milward, 2013, p. 188). Le Plan prévoyait alors de faibles montants consacrés aux importations de charbon et une forte augmentation de la production d'acier, ce qui ne pouvait se concevoir dans le contexte économique de l'époque qu'en partant du principe que la France serait en mesure de se voir allouer par les Alliés d'importantes livraisons de charbon de la Ruhr (p. 194) et de remplacer une partie des exportations allemandes d'acier par de l'acier français (p. 183). Autrement dit, la réussite du Plan de modernisation orchestré par Jean Monnet était en fait fortement dépendante de la politique d'équilibre et de limitation menée à l'égard de l'Allemagne par le Quai d'Orsay. C'est pourquoi l'échec de cette politique, de plus en plus manifeste depuis 1948, créait une contrainte que ne touchait pas seulement le Quai d'Orsay, mais aussi par ricochet le Commissariat général au Plan et l'incitait également à réfléchir à des solutions alternatives (p. 184, 233). En intervenant à son tour dans la définition de la politique européenne de la France, Jean Monnet n'était donc pas tant l'aventurier solitaire, le *deus ex machina* qu'on a parfois vu

en lui, mais il ne faisait que boucler la boucle ouverte en 1946 qui avait lié son administration au traitement de la question allemande. De plus, le plan Schuman permettait d'entretenir la logique planiste à un niveau non plus seulement national mais supranational. Ainsi en mai 1950, une note de la direction des Affaires économiques du Quai d'Orsay présenta le plan Schuman comme un « second plan Monnet¹ ». Selon cette note, la politique suivie depuis la libération consistant à « retarder la renaissance » de la puissance économique allemande et à « profiter de son effacement temporaire pour prendre une avance industrielle, grâce à ce qu'on peut appeler le premier plan Monnet » avait « échoué en grande partie », ne pouvant résister aux pressions américaines visant à relever l'Allemagne. Toujours selon la note, si les deux plans Monnet pouvaient sembler contradictoires, dans la mesure où le premier visait à « renforcer unilatéralement le potentiel économique français », tandis que le second visait la formation d'un espace économique commun, il y avait en réalité « continuité entre ces deux plans² ». En effet, le premier plan n'avait pas atteint ses objectifs, notamment du fait de la difficulté « d'imposer certaines solutions contraires aux intérêts particuliers des employeurs ou des travailleurs ». En revanche, le second plan, en instituant une autorité indépendante, se donnait les moyens « de prendre des décisions qu'aucun gouvernement soumis à une assemblée élue n'a pu faire adopter³ ». En somme, comme le souligne Milward, du point de vue du Commissariat au Plan, « le plan Schuman fut inventé pour sauver le plan Monnet » (p. 552). Mais cette formule ne put être reprise par le ministre des Affaires étrangères que dans la mesure où lui aussi était, depuis 1948 et les négociations sur le Conseil de l'Europe, à la recherche d'un cadre supranational contraignant capable de limiter clairement la souveraineté de ses membres et donc de l'Allemagne. Ainsi, les planificateurs rejoignirent, pour des raisons qui leur étaient propres, les diplomates de la direction d'Europe et les députés français à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. En cherchant à répondre au problème de l'interdépendance franco-allemande, tous cherchaient en même temps à défendre leurs intérêts institutionnels ou administratifs, mais l'enjeu de fond dépassait largement leurs positions particulières.

Deuxièmement, le facteur idéal. Le mythe rétrospectif a pu donner l'impression que l'idée d'une intégration franco-allemande centrée sur le charbon et l'acier était subitement née en

¹ MAE, Note de la Direction des Affaires économiques et financières, mai 1950, *Coopération économique*, vol. 508.

² *Ibidem*, p. 2

³ *Ibid.*, p. 2-3.

1950 (Cohen 2012, p. 33-35). Il faut au contraire souligner que l'idée générale du plan Schuman n'était absolument pas originale (Duchêne, 1994, p. 202-203). Non seulement la direction d'Europe du Quai d'Orsay avait évoqué l'idée d'un « pool » franco-allemand du charbon et de l'acier dès 1948¹ et l'idée avait été défendue au Conseil de l'Europe par le socialiste André Philip ; mais déjà au lendemain de la première guerre mondiale, Paul Reynaud avait préconisé une association industrielle franco-allemande ; en 1923 lors de l'occupation de la Ruhr par la France, Adenauer alors maire de Cologne avait préconisé une union des industries lourdes franco-allemandes (Gerbet, 1956, p. 536) ; en 1931, l'industriel allemand Hugo Stinnes avait proposé l'idée de « combinat charbon-acier » s'appuyant sur la complémentarité entre le Ruhr et la Lorraine (Gerbet, 1956, p. 534). Ainsi, la question n'est pas tant de savoir qui a eu le premier cette idée, mais comment se sont trouvées réunies les conditions qui l'ont rendue possible et même nécessaire, à la fois pour les Français et les Allemands. Ce qui était auparavant une utopie est soudain devenu la priorité du gouvernement français, qui deux ans auparavant défendait encore un programme inspiré de Richelieu et des traités de Westphalie. Jean Monnet lui-même était depuis la première guerre mondiale et les Comités exécutifs interalliés, expert dans les institutions technocratiques supranationales et spécialisées (Gerbet, 2004, p. 27). Déjà au milieu de la seconde guerre mondiale, Monnet échafaudait des plans encore vagues d'eupéanisation de l'industrie allemande (Duchêne, 1994, p. 182-183 ; Gerbet, 2004, p. 21-22). La question n'est donc pas non plus : comment Monnet a-t-il eu l'idée d'une solution supranationale, mais plutôt pourquoi a-t-on fait appel à un spécialiste des structures supranationales en 1950 ? Or, la réponse se situe d'abord au niveau des contraintes structurelles, en particulier de l'interdépendance franco-allemande, qui rendait la recherche de garanties mutuelles essentielles quant à la Ruhr et à la Sarre.

Troisièmement, le facteur institutionnel. Le plan Schuman a pu alimenté le mythe libéral ou fonctionnaliste selon lequel une solution nouvelle, supranationale et technocratique, s'était imposée contre les gouvernements, leur souveraineté et leurs intérêts nationaux propres. Le Quai d'Orsay a en effet été écarté de la préparation du plan Schuman, rédigé en secret par une petite équipe de techniciens autour de Monnet (Gerbet, 1956, p. 546 ; Cohen, 2012, p. 397). Puis, dans la négociation, la délégation française fut dirigée par Jean Monnet, non par un diplomate. Monnet lui-même insista sur le fait qu'il ne s'agissait pas à proprement parler d'une négociation et qu'il fallait se défaire des « méthodes anciennes » fondées sur la défense

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 13 décembre 1948, Europe, Allemagne, vol. 40.

des intérêts nationaux afin de créer une « communauté¹ ». Les historiens également ont insisté sur la nouveauté de la méthode supranationale, une forme de coopération « non par le système diplomatique traditionnel de marchandages et de compromis entre intérêts nationaux rivaux, mais par l'action concertée en fonction d'un intérêt commun et en vue d'une solution globale » (Gerbet, 2004, p. 27). De façon générale le plan Schuman, dans son inspiration et son résultat, serait l'affirmation de la montée en puissance du « technique » sur le « politique » dans les affaires internationales (Cohen, 1998). Il y aurait donc eu une rupture culturelle et institutionnelle. C'est ainsi que le premier courant de la science politique à prendre en charge les effets du plan, le néo-fonctionnalisme d'Ernst Haas (2004), insista sur l'effet d'engrenage subi par les Etats du fait de la compétence technique des organes supranationaux. Pourtant le plan Schuman fut moins une rupture qu'un aboutissement. Il s'est imposé non pas contre mais dans la continuité de la recherche de l'intérêt propre de chaque gouvernement, comme la reconquête de leur souveraineté par d'autres moyens (Milward, 1994, p. 18). Ce ne sont pas des préoccupations nouvelles qui ont conduit au plan Schuman mais des contraintes nouvelles. Le fait que le plan n'ait pas été préparé au Quai d'Orsay peut s'expliquer par les réticences de ses plus hauts dirigeants de l'époque à l'égard d'une solution entérinant pleinement la fin d'une politique européenne fondée sur l'entente cordiale. Sans écarter l'idée d'intégration franco-allemande, de nombreux diplomates privilégiaient encore au début de l'année 1950 une initiative inscrite dans le cadre du Conseil de l'Europe. Mais si les services du ministère ont été tenus à l'écart jusqu'à l'avant veille de la déclaration, afin de protéger l'effet de surprise et l'audace de l'initiative (Gerbet, 2004, p. 36), ils n'ont pas pu être entièrement hostiles car, comme nous l'avons vu, l'idée générale était dans la droite ligne des notes qu'y multipliaient les spécialistes de l'Allemagne depuis 1948. En passant par les commissaires au plan, le ministre court-circuitait certes la hiérarchie du ministère, mais n'imposait pas non plus une formule totalement étrangère aux fonctionnaires travaillant sur la question. L'image de coup de force audacieux du 9 mai doit en fait être sérieusement relativisée (Cohen, 2012, p. 33). Ainsi, François Valéry, diplomate à la direction économique, puis secrétaire de la conférence sur le plan Schuman, qui fut donc un intermédiaire entre les planificateurs et le Quai d'Orsay, estima, lors d'un entretien, que le ministère avait trois réticences pendant la négociation : le fait qu'elle soit conduite par une « équipe distincte² », le

¹ MAE, Compte-rendu de la séance du 21 juin 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 2.

² AHUE, *Histoire orale européenne*, « Collection de l'Institut universitaire européen », entretien de Palayret avec François Valéry, qui a travaillé à la direction économique du Quai d'Orsay et a été secrétaire de la conférence sur le plan Schuman, 21 novembre 1990, p. 17-18.

problème du divorce avec les Britanniques et la méthode de négociation de Monnet qui supposait que « déjà, on était dans une atmosphère communautaire¹ ». Mais au-delà, Valéry souligna : « Malgré cela, il ne faut pas croire que le Quai d'Orsay était anti-européen, beaucoup de membres du Quai d'Orsay comprenaient très bien qu'il n'y avait pas de possibilité de continuer dans la voie, selon les thèses qui avaient été celles du début, c'est-à-dire, de l'immédiat après-guerre, parce que simplement nos thèses ne rencontraient pas d'agrément, pas d'accord et que nous ne pouvions enregistrer que des reculs ou des échecs, donc ça les gens le comprenaient aussi². » En effet, d'un point de vue politique, le plan Schuman était simplement l'aboutissement d'une suite de transactions s'enchaînant les une aux autres, qui avaient structuré la politique allemande de la France : échange de sa participation à la sécurité européenne contre une zone d'occupation en Allemagne (1945) ; fusion de sa zone avec la bizone en échange d'une participation au contrôle international de la Ruhr (1948-1949) ; et enfin renoncement au contrôle unilatéral en échange de l'europanisation du charbon et de l'acier sur une base réciproque (1950-1951). Il n'y eut donc pas de véritable rupture, plutôt un ajustement progressif. Dans son témoignage consacré à l'Europe, Robert Schuman souligna d'ailleurs que son plan ne faisait que tirer les conséquences d'une politique suivie depuis 1948 : « la politique nouvelle inaugurée par les accords de Londres (juin 1948) : restauration politique et économique poursuivie par la mise en œuvre de la fédération allemande occidentale (septembre 1949), par les accords de Petersberg (novembre 1949), laissait subsister un malaise croissant. On appliquait cette politique nouvelle avec les méthodes anciennes : concessions âprement marchandées, arrachées à des vainqueurs réticents et méfiants par des vaincus humiliés, de plus en plus conscients de leur force renaissante. [...] Pour faire face à cette situation, il fallait changer l'esprit, l'orientation de notre politique et substituer aux antagonismes anciens une coopération loyale à égalité de droits et d'obligations³ ». Mais le fait que le plan Schuman s'inscrive dans la continuité de l'évolution de la politique française depuis 1948 ne signifie pas non plus, comme le suggère la théorie de Moravcsik (1998), que les gouvernements maîtrisaient parfaitement le processus dans lequel ils étaient engagés. Le gouvernement français a tout simplement formalisé la dépendance de fait de sa politique allemande à l'égard du nouveau gouvernement ouest-allemand, dépendance qu'il n'avait pas souhaitée et qu'il avait d'abord cherché à éviter. L'erreur commune de ces deux variantes du libéralisme que

¹ *Ibid.*, p. 27.

² *Ibid.*, p. 19-20.

³ Schuman (2000, p. 118-119).

sont le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme est de se focaliser sur les acteurs et les institutions, qu'ils soient nationaux ou supranationaux, au détriment des contraintes qui les déterminent. C'est dans cette perspective qu'il convient d'analyser le choix des institutions mises en place par le traité de Paris. Si ces institutions ne sont pas des créations *ex nihilo* c'est qu'il faut les étudier dans la continuité des contraintes qui les ont créées. Autrement dit, l'équilibre institutionnel, la « constitution » de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en formation fut le reflet des rapports de force qui avait conduit à l'intégration. La dépendance stratégique de la France à l'égard de la Ruhr, le statut de l'Allemagne en tant que pays occupé et sous tutelle alliée, la position des pays du Benelux en tant que petites puissances dépendant économiquement de l'Allemagne et de la France : telles sont les contraintes qui ont structuré l'organisation de la CECA.

Apprécier le phénomène d'intégration comme une suite de transactions déterminée par l'évolution des contraintes plutôt que comme un « coup de force » *ex nihilo* porté par des personnalités en mesure d'imposer des idées nouvelles et de fonder des institutions en rupture radicale avec le passé, permet d'offrir une alternative à l'approche quelque peu mystifiante que propose Bourdieu de la genèse de l'Etat (2012, p. 116). Pour Bourdieu, l'Etat naît d'un « coup de force symbolique extraordinaire », ce qui le conduit à entretenir un système de pensée dualiste dans lequel les facteurs symboliques sont distincts et autonomes par rapport aux facteurs matériels. Or, nous voyons dans cette origine de l'intégration européenne, en lieu et place d'une épiphanie essentiellement symbolique, une chaîne de transactions totalement déterminée par des contraintes matérielles, en premier lieu l'avantage défensif et l'interdépendance prépondérante. Et comme le souligne Cohen (2012, p. 35-36) ce n'est qu'au terme d'une rationalisation *a posteriori* que s'est formé le mythe du coup de force *ex nihilo*, au prix d'une « dénégarion des origines ». Autant dire que l'ambition « génétique » de Bourdieu se révèle ici largement contradictoire avec sa théorie de l'autonomie voire du primat du capital symbolique (2012, p. 118) qui est en fait le pur produit, à des fins de légitimation, de la dénégarion d'une genèse basement matérielle et contrainte.

a. Le cadre institutionnel et géographique

Si l'idée selon laquelle une formule fondée sur la réciprocité des transferts de souveraineté avec les Allemands, c'est à dire sur l'intégration, était largement diffusée début 1950, restaient les questions du cadre institutionnel et celle du cadre géographique, les deux questions étant en fait liées, les institutions étant largement contraintes par les Etats membres y participant. Si au printemps 1950 de nombreuses formules furent envisagées, le succès rapide du plan proposé par Jean Monnet tint essentiellement au fait qu'il se focalisait sur l'Allemagne et la question de la Ruhr, c'est-à-dire sur les nœuds essentiels de l'interdépendance. Toutes les autres formules cherchant à répondre au même problème par des solutions plus générales échouèrent tout simplement ou s'avérèrent pour le moins très difficilement réalisables.

Le premier cadre envisagé avait été celui du Conseil de l'Europe, dont l'Allemagne n'était toujours pas membre au début de l'année 1950. Dès 1949, André Philip notamment y avait plaidé pour une l'inclusion de la Ruhr dans une organisation européenne du charbon et de l'acier. Début 1950, ce dernier renouvela d'ailleurs ses propositions lors d'une nouvelle tournée en Allemagne, à l'occasion de laquelle il affirma que les problèmes franco-allemands seraient réglés « le jour où les deux nations entreraient dans une large fédération économique et politique¹ ». En préparation d'une conférence des ministres des Affaires étrangères des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France prévue pour mai 1950, la direction d'Europe de François Seydoux de Clausonne proposa dans une note de renforcer le Conseil de l'Europe en vue d'une solution intégrée à la question allemande². La note exprimait la crainte que les Américains et les Britanniques ne soient tentés par une paix séparée avec l'Allemagne, impliquant un renoncement au statut d'occupation, dans un contexte où, par ailleurs, l'Allemagne revendiquait de plus en plus l'égalité des droits. L'enjeu était donc de trouver une solution qui fasse obstacle à cette évolution, soit « satisfaisante pour l'Allemagne comme pour la France » et montre « aux Américains et aux Britanniques qu'il n'est pas dans nos intentions de laisser indéfiniment les Allemands dans une situation d'infériorité³ ». Selon la note, les inconvénients liés à une Allemagne complètement libre « seraient écartés tout au moins diminués, dans la mesure où le Conseil de l'Europe, modifiant sa physionomie

¹ MAE, note du consul général de France à Hambourg, 18 février 1950, Europe, Allemagne, vol. 373.

² MAE, note de la Direction d'Europe, 7 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133.

³ *Ibidem*, p. 3.

présente, grouperait des membres ayant renoncé en sa faveur à certains attributs de leur souveraineté et disposerait jusqu'à un certain point d'une autorité supra-nationale imposant ses décisions aux Etats de l'Europe Occidentale¹. » Pour la direction d'Europe, une telle évolution, qualifiée d'« audacieuse » et de « phénomène absolument nouveau dans la vie internationale de notre continent », exigeait des « transformations sensibles » dans le fonctionnement du Conseil de l'Europe, ce qui ne pouvait pas se faire « d'un jour à l'autre ».

A l'égard de cette note, il convient de rappeler que le Conseil de l'Europe incluait le Royaume-Uni qui dès le départ avait tenu à ne pas aller au-delà d'une organisation strictement intergouvernementale et que les initiatives audacieuses venues de l'Assemblée y furent toutes bloquées au Comité des ministres. Comme le souligne Hitchcock (1997, p. 626), il était peu probable que les Britanniques acceptent une évolution en direction d'une autorité supranationale. Par ailleurs, début 1950, le gouvernement allemand lui-même ne montrait pas beaucoup d'entrain à rejoindre le Conseil de l'Europe. Les Allemands étaient surtout réticents du fait de l'intention française de faire adhérer la Sarre au Conseil. En mars 1950, lors d'un échange tendu avec le haut commissaire français François-Poncet, Adenauer avait souligné que les conventions franco-sarroises rendaient difficiles l'obtention d'une majorité au *Bundestag* en faveur de l'adhésion². Les sociaux-démocrates notamment considéraient que si la Sarre était admise au Conseil, l'adhésion de l'Allemagne équivaldrait à une reconnaissance implicite de la séparation de cette région et devrait être repoussée. Le Chancelier avait affirmé aux hauts commissaires qu'il refusait de demander l'adhésion pour le moment et que seul un « geste » en faveur de l'Allemagne pourrait le faire évoluer³. Après concertation avec les présidents des groupes de la majorité (CDU/CSU, FDP et Parti allemand) Adenauer avait ensuite subordonné le dépôt d'une candidature à un engagement de la part des Alliés que l'Allemagne serait rapidement admise au Comité des ministres, ce qui avait été déclaré incompatible avec les statuts du Conseil⁴. En définitive, le dépôt de candidature ne fut accepté par le gouvernement allemand que le 9 mai 1950, alors que le Chancelier venait d'être mis au courant, la veille, du plan Schuman, qu'il interpréta comme la réalisation du « geste » qu'il

¹ *Ibid.*, p. 4.

² Adenauer (1965, p. 318-322).

³ *Ibidem*, p. 322.

⁴ MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 12 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133, p. 2 ; Adenauer (1965, p. 324-326). Le problème était d'une part que l'Allemagne ne pouvait devenir immédiatement membre de plein droit et que d'autre part, les statuts du Conseil de l'Europe ne prévoyaient pas l'admission d'observateurs au Comité des ministres.

attendait et qui allait grandement faciliter l'entrée de l'Allemagne au Conseil de l'Europe¹. C'est donc paradoxalement le lancement de l'intégration en dehors du cadre du Conseil de l'Europe qui a favorisé l'entrée de l'Allemagne dans cette organisation.

Cependant, même si une véritable intégration dans le cadre du Conseil de l'Europe était difficilement réalisable à court terme, il est intéressant de constater qu'en avril 1950, même François Seydoux de Clausonne, réputé des plus méfiants à l'égard de l'Allemagne, était disposé sur le principe à envisager une solution clairement supranationale. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe continuait également d'avoir la préférence des diplomates les plus liés au Royaume-Uni, en particulier l'ambassadeur à Londres René Massigli. Celui-ci, qui avait pourtant trouvé le projet français d'Assemblée européenne « imprudent parce que trop hâtif² » en 1948, écrivit qu'il n'y avait, début 1950 « aucune raison de désespérer de l'avenir du Conseil de l'Europe » ni de « s'impatienter » des différences de vues entre « Continentaux » et Britanniques³. Autrement dit, il cherchait systématiquement à freiner les initiatives que Londres ne serait pas susceptible de suivre. Le secrétaire général du Quai d'Orsay Alexandre Parodi manifestait une position intermédiaire. Face aux propositions d'union franco-allemande du Chancelier Adenauer, il se montra prudent, préférant une formule inscrite dans un « cadre européen élargi » plutôt qu'un « tête-à-tête franco-allemand », mais trouva néanmoins que l'initiative contenait « des éléments constructifs » et qu'un organisme franco-allemand chargé d'harmoniser les deux économies pouvait être envisagé⁴. Son télégramme concluait : « Nous sommes persuadés, comme M. Adenauer semble l'être également, que l'entente entre la France et l'Allemagne est nécessaire à l'Europe. Mais c'est une œuvre de longue haleine que l'on ne peut mener avec précipitation. »

Le deuxième cadre envisagé fut l'Autorité internationale de la Ruhr. Début 1950, Georges Parisot, représentant la France au groupe de contrôle du charbon, avait évoqué, quoique très vaguement, la possibilité d'étendre sa mission aux bassins miniers français, si ses compétences étaient renforcées. Encore en avril 1950, la direction d'Europe soulignait, en vue

¹ Adenauer (1965, p. 328). Il semble à ce propos qu'Adenauer ait anti-daté dans ses mémoires le moment où il a été mis au courant du plan Schuman, affirmant avoir été informé le 9 et non le 8 mai (Gerbet, 2004, p. 40 ; Schwabe, 2004, p. 95). Cela pourrait s'expliquer par le fait que le Chancelier tint à affirmer que la simultanéité de la présentation du plan français et de la décision du gouvernement allemand de se porter officiellement candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe était un simple hasard et non une transaction.

² Massigli (1978, p. 157).

³ *Ibidem*, p. 183.

⁴ MAE, télégramme de Parodi, 23 mars 1950, Europe, Allemagne, vol. 373.

des discussions avec les Britanniques et les Américains, que la France était prête à renoncer à son opposition à la loi 75, qui transférait progressivement les entreprises de la Ruhr aux Allemands, si en contrepartie les pouvoirs de l'Autorité internationale de la Ruhr étaient renforcés¹. Mais l'AIR incluait non seulement les Britanniques mais aussi les Américains, qui s'opposèrent systématiquement et jusqu'en mai 1950 au renforcement de cette organisation par souci de préserver les pouvoirs du haut commissaire américain (Milward, 2013, p. 543 ; Defrance, 2004, p. 141). En avril 1950, la sous-direction d'Europe centrale redoutait d'ailleurs une évolution qui risquait de conduire à l'effondrement du statut d'occupation : « Si les groupes de contrôle du charbon et de l'acier doivent être dissous, si la loi 75 doit être promulguée avec son préambule, si enfin l'Autorité internationale de la Ruhr ne réussit pas à consolider et à élargir ses pouvoirs, le gouvernement allemand disposera librement des richesses minières et métallurgiques allemandes. Le divorce entre la réalité et les textes deviendra chaque jour plus flagrant². »

D'autres formules furent avancées au même moment. Le 18 avril 1950, la sous-direction d'Europe centrale de Jean Sauvagnargues recommanda de ne pas se borner « à essayer de limiter, probablement sans succès, les concessions offertes à l'Allemagne³ ». Comme alternative au retour d'une Allemagne souveraine, la note défendait « la constitution d'une organisation politique, de caractère supranational, qui pourrait, à un premier stade, revêtir la forme d'un parlement européen⁴ ». Nous pouvons remarquer que cette idée avait déjà été celle initialement défendue par la France en 1948 avant que le Conseil de l'Europe ne soit affadi par les Britanniques. D'un point de vue économique, la note recommandait l'inclusion de l'Allemagne dans le Finebel, l'extension des pouvoirs de l'OECE, « qui deviendrait un organe de coordination de l'économie européenne » et à terme, la constitution d'un « parlement économique européen⁵ ». L'objectif général était toujours de remplacer un « contrôle de caractère punitif » qui semblait de plus en plus difficile à défendre par « l'association de l'Allemagne à l'Europe⁶ ». Or, comme pour le Conseil de l'Europe, le cadre de l'OECE s'était déjà révélé peu propice à des projets intégrés. Déjà en 1948, lors de la fondation de l'OECE, chargée de mettre en œuvre le plan Marshall et dirigée par un Conseil des ministres

¹ MAE, instructions à Massigli, 26 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133, p. 5.

² MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 12 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133, p. 3.

³ MAE, note de la Sous-direction d'Europe centrale, 18 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

assisté d'un Comité exécutif et d'un secrétariat, les Britanniques avaient bataillé pour que la nouvelle institution soit davantage un instrument de consultation internationale qu'une organisation intégrée (Bossuat, 1990 ; Gillingham, 1991, p. 134-135). Quant au Finebel, il s'agissait d'un projet de libération des échanges lancé en 1949 dans un cadre plus limité, comprenant la France, l'Italie et les pays du Benelux (Griffiths et Lynch, 1985). Or, au printemps 1950, le projet était au point mort, notamment à cause du problème de l'inclusion de l'Allemagne. Les Néerlandais, du fait de leurs liens commerciaux, en faisaient une condition de leur participation¹, mais les Français étaient, d'un point de vue économique, réticents à l'égard d'une libération des échanges avec l'Allemagne (Milward, 2013, p. 439-440 ; Griffiths et Lynch, 1985, p. 189). Ainsi, si de nombreuses pistes étaient évoquées, elles reposaient généralement sur des cadres institutionnels existant qui n'avaient pas donné jusque là de résultats très encourageants.

C'est ici qu'apparaît l'originalité et surtout la raison du succès du plan proposé par Jean Monnet : en s'adressant directement à l'Allemagne qui de son côté avait également de bonnes raisons d'être intéressée par une solution intégrée, ce plan contournait les obstacles internationaux sur lesquels avaient buté les tentatives d'intégration dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'OECE ou dans celui de l'AIR. Plutôt que de chercher à modifier une institution déjà établie, l'originalité consistait à en fonder une nouvelle, spécialement pensée pour intégrer l'Allemagne. Un plan prioritairement franco-allemand avait ainsi l'avantage de se concentrer sur les acteurs les plus directement concernés par l'interdépendance. De plus, le plan se focalisait sur le charbon et l'acier, c'est-à-dire sur le problème de la Ruhr, qui constituait le cœur de leur interdépendance. Et cette solution finit par s'imposer, bien que les dirigeants français aient d'abord privilégié des formules s'inscrivant dans des cadres élargis, essentiellement parce que ces formules avaient été repoussées par les partenaires de la France. C'est donc également ici que la thèse de Parsons (2002 ; 2003, p. 43) selon laquelle le gouvernement français était en 1950 face à plusieurs options également viables (l'option traditionnelle, l'option confédérale avec le Royaume-Uni ou l'option communautaire centrée sur l'Allemagne) trouve ses limites. En effet, la troisième option n'a émergé en 1950 que parce que les deux premières, représentées par l'AIR et le Conseil de l'Europe, avaient été suivies depuis 1948 et n'avaient toujours rien donné. Et même en 1950, les trois pistes continuaient d'être suivies simultanément, comme en témoigne le Conseil des ministres

¹ MAE, André François-Poncet à Robert Schuman, 7 décembre 1949, Europe, Généralités, vol. 110, p. 1.

français du 3 mai. Robert Schuman y présenta un programme reposant à la fois sur le soutien aux « aspirations de l'Assemblée de Strasbourg¹ », l'entrée de l'Allemagne au Conseil de l'Europe, le renforcement de l'Autorité internationale de la Ruhr et enfin, le projet d'une Autorité supranationale gérant le charbon et l'acier franco-allemand². Alors que pour Parsons le facteur décisif fut la conviction personnelle de Robert Schuman en faveur d'une intégration communautaire, nous voyons en fait que le facteur décisif fut bien davantage un processus proche de la sélection naturelle : plusieurs pistes étaient suivies, susceptibles d'offrir au gouvernement français des garanties durables à l'égard de l'Allemagne, dans des cadres institutionnels et géographiques variables. Mais le point essentiel est qu'aucune de ces pistes n'aboutit à des résultats tangibles, sauf une seule, celle qui consistait à s'adresser directement et prioritairement aux Allemands. Le gouvernement français n'a pas choisi le plan Schuman *plutôt que* le renforcement de l'AIR ou du Conseil de l'Europe, comme le pense Parsons (2003, p. 65) : au départ, il a défendu les trois à la fois, mais les deux derniers projets n'ont simplement rien donné, parce qu'ils impliquaient des acteurs qui n'étaient pas prêts à bouger. Ainsi, le 24 mai 1950, Robert Schuman rapporta au Conseil des ministres français le résultat des discussions tripartites et le fait que la divergence avec les Américains et les Britanniques n'était toujours pas résolue quant aux pouvoirs de l'AIR et à la loi 75 : « Il faut en tirer une conclusion : ce serait une illusion dangereuse de nous fier à ces contrôles unilatéraux, raison de plus pour maintenir notre plan et notre volonté³. » De même, le Commissaire général aux Affaires allemandes et autrichiennes et ancien conseiller de Schuman, Alain Poher, qui allait être nommé en juin délégué de la France et président de l'Autorité internationale de la Ruhr, présenta à des interlocuteurs britanniques le plan Schuman comme une réponse à l'échec des discussions tripartites et à la crainte française d'une suppression rapide de l'AIR (Defrance, 2004, p. 141). C'est donc bien une sélection par l'échec qui s'opéra de ce côté. Par ailleurs, pour Parsons (2003, p. 49-50), le fait que de nombreux dirigeants français aient privilégié une solution dans le cadre du Conseil de l'Europe signifie que la stratégie « confédérale » était parfaitement viable à l'époque, au même titre que la voie communautaire. Or, cette interprétation néglige le fait que, comme nous l'avons vu, même les plus ardents défenseurs du Conseil de l'Europe, comme François Seydoux de Clausonne, n'étaient précisément pas satisfaits de sa nature intergouvernementale et n'y voyaient une option viable pour contrôler l'Allemagne qu'à condition qu'il évolue vers une « autorité supranationale ». Cette position

¹ Auriol (2003, p. 203).

² *Ibidem*, p. 204.

³ *Ibid.*, p. 219.

rejoignait d'ailleurs celle du leader socialiste Guy Mollet, autre grand défenseur du Conseil de l'Europe, qui espérait son évolution supranationale et demandait, en avril 1950, que la réunion tripartite des ministres des Affaires étrangères occidentaux prévue en mai soit consacrée à une avancée fédérale de l'Europe (Bossuat, 1997, p. 257-258). Après l'annonce du plan Schuman, Seydoux de Clausonne revint d'ailleurs à la charge en évoquant la possibilité d'inclure l'Autorité du charbon et de l'acier dans le cadre du Conseil de l'Europe, tout en se demandant « si, logiquement, un lien valable peut être établi entre une autorité dont l'essence même sera d'être supranationale et une organisation dont toutes les décisions restent subordonnées à l'approbation de chacun des gouvernements des Etats membres¹ ». La note appelait à nouveau à remanier le Conseil de l'Europe, pour l'adapter au plan Schuman. Et en juin 1950, Seydoux de Clausonne suggéra cette fois de constituer, à l'intérieur du Conseil de l'Europe, « une association plus restreinte correspondant à la composition de l'Autorité² ». Cette volonté de sauver à tout prix le cadre du Conseil de l'Europe était encouragée par le prédécesseur de François Seydoux de Clausonne à la direction d'Europe, Jacques Camille Paris, qui craignait que soit concurrencée l'organisation dont il était devenu le secrétaire général³ et défendit également l'inclusion du plan Schuman dans un Conseil de l'Europe à deux vitesses (Bossuat, 1997, p. 262). Or, lui-même avait milité pour cette organisation dès 1948 non pas pour en faire une structure confédérale lâche, mais plutôt comme point de départ d'une « fédération européenne », permettant d'associer étroitement l'Allemagne à la France. Autrement dit, les défenseurs du Conseil de l'Europe n'y voyaient pas une alternative à l'intégration supranationale, mais espéraient plutôt que l'intégration supranationale serait possible dans ce cadre. Et c'est la déception de cet espoir qui poussa à accepter progressivement l'intégration dans un autre cadre plus restreint et finalement sans le Royaume-Uni. Comme le souligna dans son journal Jacques Dumaine, à l'époque chargé du protocole au Quai d'Orsay, et alors qu'il plaidait lui-même en faveur d'une formule incluant les Britanniques : « Mais la politique anglaise a récemment découragé toutes les tentatives d'unifier l'Europe Occidentale, diluant habilement les projets échafaudés tant à l'organisme du Plan Marshall qu'au Conseil de l'Europe. Elle n'a cessé d'être négative et décourageante ; d'où, chez les partenaires, le désir impulsif de passer outre à ses objections⁴. » De même, Guy Mollet et les socialistes critiquèrent d'abord le plan Schuman et demandèrent son insertion dans le cadre du Conseil

¹ MAE, note de la Direction d'Europe, 30 mai 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 1-2.

² MAE, note de la Direction d'Europe, 12 juin 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 2.

³ Seydoux (1975, p. 147).

⁴ Dumaine (1955, p. 497, 10 mai).

de l'Europe ; puis, face à l'hostilité réaffirmée des Britanniques à l'égard de la supranationalité, ils acceptèrent finalement le plan en juin¹ (Bossuat, 1997, p. 261-262). Ainsi, il n'y avait pas, en 1950, trois options également viables, mais deux options qui avaient été préférées *a priori* par tout le monde (la politique traditionnelle de contrôle unilatéral, puis l'intégration dans un cadre élargi incluant le Royaume-Uni) et une option (l'intégration prioritairement franco-allemande) qui fut tentée en désespoir de cause, au départ comme une piste supplémentaire à suivre en parallèle aux deux autres, et qui s'imposa parce qu'elle seule réussit à obtenir ce à quoi les deux autres n'étaient pas parvenues : l'encadrement durable de la souveraineté allemande. Cela nous permet de souligner le fait qu'au-delà des facteurs personnels ou bureaucratiques poussant les uns et les autres à formuler des projets divers, l'élément décisif demeure l'environnement, en l'occurrence le système international dans lequel s'inscrivaient ces projets. C'est cet environnement qui arbitra entre un projet rapidement efficace parce que centré sur les nœuds de l'interdépendance et des projets difficiles à faire avancer, voire voués à rester lettres mortes. Autrement dit ce furent ce que Parsons (2003, p. 24) appelle les « contraintes géopolitiques » et non les acteurs et leurs croyances qui tranchèrent *in fine* le débat.

C'est donc dans ce contexte que Jean Monnet chercha à mettre en forme un projet d'eupéanisation de la Ruhr et des régions frontalières françaises répondant non seulement aux intérêts généraux de la politique française, mais aussi aux intérêts propres du Commissariat au Plan, très dépendant pour la réalisation de ses objectifs de l'approvisionnement en charbon de la Ruhr et de la concurrence de l'acier allemand. Comme le résume Milward (2013, p. 553) : « L'intérêt commun du ministère des Affaires étrangères et du Commissariat au plan n'avait pas faibli et, s'il n'était pas possible de progresser sur la voie d'un règlement grâce à l'Autorité de la Ruhr, il fallait bien que les planificateurs trouvent autre chose. » Le 12 avril 1950, Monnet rencontra le professeur de droit international Paul Reuter (Cohen, 1998) et lui demanda de réfléchir à la forme institutionnelle qu'une telle union pourrait prendre (Gerbet, 2004, p. 23). Un texte fut rédigé à partir du 16 avril avec le concours d'Etienne Hirsch et de Pierre Uri, collaborateurs de Monnet au Commissariat général au Plan. Il ne s'agissait plus seulement des régions frontalières, mais de l'ensemble des secteurs du

¹ De façon générale, la trajectoire de Guy Mollet incarne cette désillusion progressive à l'égard du Conseil de l'Europe : ministre en charge du Conseil de l'Europe en 1950-1951, président de l'Assemblée du Conseil de l'Europe en 1954-1956, il finit, en tant que Président du Conseil en 1956-1957, par se faire l'avocat de l'Europe à six et des traités de Rome.

charbon et de l'acier en France et en Allemagne, l'association étant ouverte à d'autres États volontaires. Paul Reuter inspira l'idée d'une « autorité » indépendante pour organiser cette fusion (Gerbet, 2004, p. 28). Le texte de Monnet fut envoyé fin avril au Président du Conseil Georges Bidault, qui ne réagit pas et à Robert Schuman qui répondit favorablement le 1^{er} mai (p. 30). À cet égard, Cohen (2012, p. 388-393) insiste sur la rivalité qui opposait Bidault et Schuman au sein du gouvernement. Le 16 avril 1950, Georges Bidault avait proposé la création d'un « Haut conseil atlantique pour la paix » chargé de coordonner l'Europe et les États-Unis en matière de sécurité et d'économie, ce qui pouvait être interprété comme une initiative visant à créer un nouveau cadre institutionnel propice à l'intégration de l'Allemagne. Schuman aurait vu dans les propositions de Monnet l'occasion de faire pièce à son rival en avançant son propre « plan ». Cependant, et c'est là le point essentiel pour la question qui nous occupe, d'un côté le projet de Haut conseil atlantique, qui s'adressait en priorité aux Américains, fut repoussé par ces derniers. Bidault le reconnut lui-même : « L'idée était peut-être trop ambitieuse, ou peut-être prématurée. L'accueil fut en général froid et l'affaire fut enterrée¹. » D'un autre côté, le projet de Robert Schuman reçut immédiatement un accueil enthousiaste de la part de son principal destinataire, l'Allemagne, avant même d'être officialisé par le gouvernement français. Le ministre des Affaires étrangères souligna ainsi dans son livre sur l'Europe : « Le principal interlocuteur était pour nous le gouvernement fédéral et c'est ainsi que nous nous étions assurés, avant le 9 mai, de l'accord de principe du chancelier fédéral. Sans cet accord, rien n'aurait été possible². » Autrement dit, si des jeux de concurrence bureaucratique internes au gouvernement (Allison et Zelikow, 1999, p. 255-258) ont pu favoriser une certaine émulation et le foisonnement de « plans », seules les contraintes internationales et plus précisément la configuration de l'interdépendance peut expliquer le résultat de cette compétition et le triomphe d'un plan sur l'autre. Cohen (2012, 396-397) rappelle aussi que le Commissariat au Plan avait l'habitude d'alimenter les gouvernements successifs en discours. Mais là encore, il convient de rappeler que le plan présenté par Monnet était dans la droite ligne de la politique que le ministre menait depuis son arrivée au Quai d'Orsay et formalisait une solution de type supranational déjà largement diffusée dans les milieux concernés par la question. Le plan proposé bénéficiait ainsi d'une triple viabilité : internationale parce qu'en s'adressant directement à l'Allemagne il évitait le détour par des partenaires réticents qui n'avaient pas l'intention d'engager leur propre souveraineté (États-Unis, Royaume-Uni) ; sectorielle parce qu'il répondait directement au problème du contrôle

¹ Bidault (1965, p. 181).

² Schuman (2000, p. 124).

de la Ruhr sur lequel Français et Allemands étaient interdépendants ; et enfin bureaucratique, dans la mesure où le passage par les commissaires au Plan permettait de passer outre l'inertie de certains diplomates encore attachés au Conseil de l'Europe.

Le 7 mai, Robert Schuman informa le secrétaire d'Etat américain Dean Acheson de passage à Paris qui, depuis plusieurs mois, poussait le ministre français à prendre le *leadership* sur la question allemande et à formuler des propositions (Gerbet, 2004, p. 36). Mais Acheson ne se montra pas tout de suite convaincu, craignant un nouveau cartel contraire aux intérêts économiques américains. Ici, la position particulière de Monnet « à l'intersection des champs du pouvoir français et américain » (Cohen, 2012, p. 387) eut l'occasion de servir puisqu'il put plaider les mérites de son plan devant le secrétaire d'Etat en se faisant accompagner par le haut commissaire américain en Allemagne, son ami John McCloy (Gerbet, 2004, p. 37). En France, le projet fut approuvé en Conseil des ministres le 9 mai 1950¹ et rendu public le soir même, lors de la fameuse conférence de presse que tint Robert Schuman au salon de l'horloge du Quai d'Orsay.

Derrière le charbon et l'acier, les enjeux n'étaient pas économiques mais « éminemment politiques² » selon Robert Schuman lui-même, relayé par Jean Monnet et Konrad Adenauer³. C'était de la sécurité et de la France et de la souveraineté de la RFA qu'il s'agissait. Si l'enjeu avait été un simple problème d'interdépendance commerciale, une solution beaucoup plus souple aurait suffi et c'est d'ailleurs ce que les pays du Benelux, essentiellement intéressés au plan pour des raisons économiques, allaient défendre par la suite. D'ailleurs, Jean Monnet insista sur la nécessité d'écarter dans un premier temps les experts et les représentants des intérêts industriels (Gillingham, 1991, p. 236), ce qui conduisit Adenauer à désigner comme négociateur Walter Hallstein, professeur de droit à l'Université de Francfort⁴. Et Mioche (1988, p. 308-312) montre que les milieux économiques ne se sont ralliés que très prudemment. Cette primauté des enjeux politiques dans la nature du plan Schuman explique que celui-ci rentre assez mal dans les modèles d'analyse libéraux : les néofonctionnalistes qui se focalisent sur le rôle des intérêts économiques transnationaux (Haas, 2004 ; Stone Sweet et Sandholtz, 1997 ; Fligstein et Stone Sweet, 2002) préfèrent se concentrer sur les suites du plan

¹ Auriol (2003, p. 210).

² Cité par Adenauer (1965, p. 327).

³ Monnet (1976, p. 461).

⁴ Adenauer (1965, p. 335-336).

Schuman ou même du traité de Rome que sur leurs origines et Moravcsik (1998), pour qui les intérêts nationaux sont avant tout commerciaux, fait tout simplement l'impasse sur ce premier épisode de l'intégration européenne, préférant commencer son étude en 1955. Même Milward, dont l'approche se concentre principalement sur les enjeux économiques, reconnaît qu'ils ne constituaient pas l'essentiel du plan Schuman (2013, p. 532).

b. Les réactions des partenaires

Comme le choix de la France, les réactions des partenaires furent totalement déterminées par la question de l'interdépendance. Les gouvernements qui rallièrent le plan Schuman le firent dans la mesure où ils dépendaient de fait les uns des autres. L'interdépendance franco-allemande tenait à la question de la Ruhr et était essentiellement de nature politique. Quant aux pays du Benelux, ils se trouvaient économiquement dépendants du marché commun en formation. La non-participation du Royaume-Uni s'explique au contraire par une dépendance nettement plus limitée, à la fois d'un point de vue stratégique et économique.

Le 8 mai 1950, lorsque le ministre des Affaires étrangères français Robert Schuman proposa à l'Allemagne la mise en commun des productions de charbon et d'acier des deux pays sous la direction d'une Haute Autorité supranationale, la réaction du Chancelier Adenauer ne put qu'être positive car il avait passé les deux mois précédents à suggérer une solution de ce genre pour éviter le détachement de la Sarre. Il ne s'agissait plus d'une institution inégalitaire comme l'Autorité internationale de la Ruhr mais d'une mise en commun qui impliquait la fin des limitations pour l'industrie allemande (Duchêne, 1994, p. 202). André François-Poncet souligna le 28 juin que l'annonce du plan Schuman avait « changé en miel le vinaigre du Chancelier Adenauer¹ ». Comprenant parfaitement les motivations allemandes, Jean Monnet, désigné rapidement comme négociateur français, insista d'ailleurs sur le fait que les discussions seraient menées « sur un pied de parfaite égalité ». Il annonça que la République fédérale serait autorisée à se représenter elle-même et que la Haute Commission alliée n'interviendrait pas dans la négociation (Shwabe, 2004, p. 96). Au fond, pour la l'Allemagne, il s'agissait de remplacer la Haute Commission et l'Autorité internationale de la Ruhr, fondées sur l'inégalité vainqueurs-vaincus, par une Haute Autorité reconnaissant pleinement

¹ MAE, lettre d'André François-Poncet, 28 juin 1950, Europe, Allemagne, vol. 125.

sa place. La supranationalité, axe majeur du plan Schuman, offrait un cadre dans lequel l'Allemagne pouvait redevenir une puissance européenne tout en concédant une certaine limitation de sa souveraineté. Le choix de l'intégration par la France et l'Allemagne n'avait donc rien d'un sacrifice ou d'un renoncement mais consistait essentiellement, de part et d'autre, à abdiquer des pouvoirs *déjà perdus* dans les faits. Du point de vue Français, la déclaration du 9 mai ne faisait que renverser « l'édifice d'ailleurs ruiné des contrôles établis en Allemagne¹ ». Quant à l'Allemagne : « Un grand nombre des pouvoirs auxquels elle renoncerait, si le traité envisagé était conclu, ne lui appartiennent pas mais à la Haute Commission alliée² ».

L'exemple *a contrario* d'une plus faible dépendance conduisant à un refus de l'intégration est fourni dans ces années par le Royaume-Uni, qui fut explicitement appelé dès la déclaration du 9 mai 1950 à rejoindre le projet³. Pendant la guerre, son insularité lui avait fourni un avantage défensif local le mettant relativement à l'abri d'une invasion allemande. On se souvient qu'à Yalta, Churchill avait ardemment défendu la place de la France comme puissance occupante : il s'agissait précisément de conforter l'insularité britannique en faisant de la France une sorte de puissance tampon, évitant au Royaume-Uni d'être directement impliqué et lui laissant le temps de se mobiliser. Cette moindre dépendance stratégique à l'égard du continent expliquait pourquoi, après la guerre et contrairement aux Français, les Britanniques n'avaient pas eu grand mal à accepter le redressement allemand et la fusion de leur zone avec la zone américaine, qui leur permettait notamment d'alléger leurs frais d'occupation (Gillingham, 1991, p. 127). En novembre 1948, ils avaient approuvé dans le cadre de la bizone la loi 75, amorçant le processus de retour de la Ruhr aux Allemands, c'est-à-dire exactement ce contre quoi les Français essayaient de résister, y compris avec le plan Schuman. Mais corrélativement, cet avantage explique aussi pourquoi le gouvernement britannique a systématiquement refusé à cette époque tout transfert de souveraineté. Il appréhendait en effet de se rendre artificiellement dépendant du continent alors que son insularité, sa position de « troisième grand » et ses liens avec le Commonwealth lui fournissait une relative indépendance politique et économique (Dilks, 1986, p. 412).

¹ MAE, Note de la Direction des Affaires économiques et financières, 20 mai 1950, Coopération économique, vol. 508, p. 3.

² MAE, Note du 28 juin 1950, Coopération économique, vol. 508, p. 2.

³ MAE, Circulaire n° 108, 11 mai 1950, Coopération économique, vol. 500.

Comme le souligne Duchêne (1994, p. 208-209), si les Français étaient Européens par nécessité, les Britanniques étaient beaucoup moins concernés par la question allemande et n'étaient pas incités à rompre leur insularité. La divergence franco-britannique s'était surtout exprimée fin 1948 dans la négociation de ce qui allait devenir le Conseil de l'Europe et où Robert Schuman avait été contraint d'accepter une organisation bien moins fédérative que prévu. En avril 1949 Jean Monnet avait également tenté d'harmoniser les planifications française et britannique avec son homologue du *Central Planning Office*, sir Edwin Plowden¹. Mais les instructions britanniques étaient claires : « Nous ne devrions pas donner notre accord à quoi que ce soit qui nous empêcherait de tenir une position indépendante si la France avait le dessous [face à une invasion soviétique]. Cela voulait dire qu'en travaillant avec l'Europe, rien ne devait être fait qui puisse miner la structure économique de la Grande-Bretagne. D'un mot, pas de délégation de la souveraineté nationale britannique². » Ce qui était sous-entendu, c'était que, comme lors de la seconde guerre mondiale, si le continent devait sombrer à nouveau dans la guerre, le Royaume-Uni avait les moyens de résister seul en Europe grâce à sa géographie, à l'appui du *Commonwealth* et à celui des Etats-Unis et devait à tout prix protéger cet avantage (Bullen, 1988, p. 201-202). En octobre 1949 Bevin confirma en réunion de Cabinet cette position de principe : le Royaume-Uni ne devait pas s'engager en Europe « au-delà du point auquel nous pourrions, si nous le désirions, nous désengager³ ». Jean Monnet analysa d'ailleurs les réticences britanniques face à l'intégration comme la continuation des réticences britanniques face à l'engagement militaire sur le continent dans les années 1930. Il déclara au chancelier de l'Echiquier Sir Stafford Cripps que si lors de la remilitarisation de la Rhénanie en 1936, la France avait attendu la réaction de Londres, elle ne referait pas cette erreur en 1950 (Duchêne, 1994, p. 204). Et en effet, le refus de s'engager militairement et le refus de s'intégrer ont la même origine : une dépendance stratégique relativement plus faible. *Mutatis mutandis*, la politique britannique peut être comparée à l'isolationnisme américain des années 1920-1930. Dans les deux cas, un avantage défensif relatif dû à une situation géographique particulière limita la dépendance stratégique et les incitations à s'engager sur le continent. Par ailleurs, les Britanniques n'avaient pas non plus d'intérêt économique évident à rejoindre le plan Schuman. En effet, seulement 5% de leurs exportations d'acier étaient dirigés vers l'Europe, contre 60% dirigés vers le *Commonwealth* (Glockner et Rittberger, 2012, p. 43). D'un point de vue économique comme d'un point de

¹ Monnet (1976, p. 404).

² Lord Plowden, cité par Gerbet (2004, p. 14).

³ Cité par Dilks (1986, p. 412).

vue stratégique, le Royaume-Uni n'était tout simplement pas dans une situation de dépendance extérieure justifiant une option intégrée. Or, l'intégration n'est que la conséquence d'une interdépendance de fait. Lorsqu'en mai 1950, Schuman et Monnet proposèrent leur plan à Londres en présentant l'adhésion au principe de supranationalité comme une condition *a priori*, la réponse britannique ne put donc qu'être négative (Diebold, 1959, p. 48-60). Dès le 27 mai 1950, un mémorandum précisa qu'il était impossible au gouvernement britannique d'accepter les principes de la mise en commun des ressources et du transfert de souveraineté à une Autorité supranationale¹. Le 2 juin 1950, un nouveau mémorandum britannique refusa de souscrire à la formulation avancée par les Français comme base des futures négociations². Et pour les Français, affadir leur projet pour les Britanniques, comme ils l'avaient fait avec le Conseil de l'Europe, revenait à renoncer à contraindre également les Allemands, ce qui était pourtant leur objectif prioritaire.

Alors que l'ambassadeur de France à Londres René Massigli tentait désespérément dans ses notes de militer en faveur d'un compromis à tout prix avec Londres et que le secrétaire général du Quai d'Orsay Alexandre Parodi, le nouveau directeur politique Guy de La Tournelle et son adjoint Roland de Margerie, prêchaient également la prudence et la conciliation³, le gouvernement français, son ministre des Affaires étrangères en tête, choisit donc d'engager des discussions au plus vite avec les seuls États qui avaient souscrit *a priori* aux objectifs de la « mise en commun des productions de charbon et d'acier » et de « l'institution d'une Haute Autorité nouvelle » liant les États par ses décisions⁴. Le passage de la logique de l'équilibre de la puissance à celle de l'intégration explique ainsi que le rôle structurant de l'entente cordiale dans le système européen ait fait place au couple franco-allemand. Et cela avait également des conséquences dans la hiérarchie des carrières au Quai d'Orsay, ce qui explique que les diplomates ayant largement capitalisé sur leur proximité avec les Britanniques se sentirent menacés par ce changement de cap. Ainsi, Massigli écrivit plus tard un livre de souvenirs critiquant fermement la « demi-rupture franco-britannique » ou encore le « divorce franco-anglais⁵ ». En revanche, Hervé Alphand, qui venait d'être nommé

¹ MAE, Négociations franco-britanniques, III. Mémorandum britannique du 27 mai 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 4.

² MAE, Négociations franco-britanniques, VII. Mémorandum britannique du 2 juin 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 12.

³ Dumaine (1955, p. 503, 3 juin) ; Massigli (1978, p. 205).

⁴ MAE, Négociations franco-britanniques, VIII. Mémorandum français du 3 juin 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 14-15.

⁵ Massigli (1978, p. 184, 234).

représentant à l'OTAN, confia au Président Auriol, qui l'approuva : « Vous savez que nous avons tenté il y a quelques mois de faire une Union européenne¹. Pourquoi l'Angleterre a-t-elle lâché ? Elle nous a envoyé une note nous disant qu'elle souhaitait que cela ne marche pas. A ce moment-là, la France n'a pas passé. Nous nous sommes arrêtés sur le chemin. Nous avons maintenant décidé de passer ; je ne sais pas si ça marchera ; mais qu'est-ce que nous pouvions faire ? Nous arrêter sur le chemin² ? » Le directeur d'Europe François Seydoux de Clausonne, incarna quant à lui une position intermédiaire. Il raconta dans ses mémoires n'avoir pas été « touché par la grâce » du plan Schuman, dans la mesure où ce dernier conduisait à laisser le Royaume-Uni de côté³. Mais dans une note de juin 1950, la direction d'Europe estimait que « les jeux [étaient] faits⁴ » et que face à l'objectif du transfert de souveraineté, le Royaume-Uni demeurerait attaché « aux formules traditionnelles⁵ ». La note concluait que la participation britannique n'était « pas indispensable » dans l'immédiat, mais pourrait « le devenir demain⁶ ». De même, Jacques Dumaine, le chargé du protocole, exposa à Parodi une opinion largement partagée au sein du ministère : « Nous avons certes raison de ne pas laisser traîner la discussion du Plan Schuman et les Anglais nous ont souvent irrités avec leurs atermoiements. Encore faut-il ne pas leur donner l'impression de vouloir les bousculer, ni la tentation de nous contrecarrer⁷. » En somme, le Quai d'Orsay n'abandonnait pas l'allié britannique de gaîté de cœur, mais les critiques portaient souvent plus sur la forme de cet abandon que sur le fond.

En revanche, l'initiative franco-allemande suscita rapidement le ralliement des pays du Benelux et de l'Italie. Dès le 31 janvier 1948, lors des négociations du pacte de Bruxelles avec les Britanniques et les Français, les pays du Benelux avaient exprimé la volonté commune d'être associés aux discussions concernant l'avenir de l'Allemagne, ce qui avait été accepté ; les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg avaient ainsi participé à la conférence de Londres (Manning, 1986, p. 428). Avec le plan Schuman, l'occasion leur était donnée de participer directement à la réorganisation politique et économique de l'Europe. Pour des petits pays habitués à dépendre des décisions des grandes puissances sans y prendre part, cela

¹ Alphand fait probablement allusion ici aux négociations, auxquelles il avait lui-même participé en tant que directeur général des Affaires économiques, autour du projet d'union économique Finebel, que les Britanniques avaient poussées vers l'impasse en février-mars 1950 (Griffiths et Lynch, 1985, p. 187-188).

² Auriol (2003, p. 240).

³ Seydoux (1975, p. 145-146).

⁴ MAE, note de la Direction d'Europe, 5 juin 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 1.

⁵ *Ibidem*, p. 3.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ Dumaine (1955, p. 503, 3 juin).

représentait un gain appréciable. Mais, pour le Benelux, le point essentiel était surtout la dépendance économique. De ce point de vue, la participation des Pays-Bas ne fut pas acquise sans débat car le gouvernement était *a priori* plus favorable à une coopération économique élargie dans le cadre de l'OECE (Spierenburg et Poidevin, 1993, p. 12). Cependant, les Pays-Bas étaient extrêmement dépendants de l'économie allemande et donc particulièrement intéressés par son relèvement industriel (Manning, 1986, p. 426 ; Kersten, 1988, p. 287). Dès fin 1949, les Pays-Bas avaient d'ailleurs plaidé pour l'admission de l'Allemagne dans les projets d'union économique européenne alors en discussion (Fritalux puis Finebel), ce qui avait été analysé par la presse comme la manifestation des liens commerciaux entretenus avec l'hinterland allemand¹. Il était donc difficile de passer à côté de l'occasion d'entrer dans un marché commun avec l'Allemagne. Le pays était également très lié économiquement au Royaume-Uni, mais comme l'exprima le secrétaire général des Affaires étrangères néerlandais, l'avenir économique des Pays-Bas était « davantage lié à celui de leurs voisins immédiats qu'au développement d'exportation de produits agricoles vers un Royaume-Uni toujours en mesure de pourvoir à ses besoins dans ce domaine par des importations en provenance d'autres pays². » Ces autres pays étaient bien entendu les partenaires du *Commonwealth*. Pour la Belgique et le Luxembourg, le charbon et l'acier représentaient une part décisive de leur économie (Duchêne, 1994, p. 211). Cependant, les Pays-Bas étaient aussi réticents à l'égard de la supranationalité, ce qui les poussa à émettre des réserves dès le départ, précisant qu'ils pourraient ne pas signer le traité final si trop de pouvoir était confié à la Haute Autorité (Diebold, 1959, p. 61). En Belgique, les secteurs du charbon et de l'acier représentaient en 1950 16% du PNB (Milward, 1988, p. 437). Et il était impensable de se tenir à l'écart du plan Schuman puisque l'industrie de l'acier belge était très dépendante de ses exportations, notamment en direction de l'Italie et des Pays-Bas et importait l'essentiel de son minerai de fer de France. Par ailleurs, le 25 mai 1950, le baron Snoy et d'Oppuers, secrétaire général du ministère belge des Affaires économiques écrivit : « A égalité de prix du charbon et du minerai, la sidérurgie belge peut tirer de très gros avantages d'une fusion des marchés. Par exemple, dans le domaine charbonnier, le régime de fusion peut provoquer l'accélération du processus de disparition des entreprises marginales. Ce problème doit être résolu pour l'économie belge avec ou sans le Plan Schuman. Il est vraisemblablement plus facile de le résoudre avec le concours des dispositions transitoires du Plan³. » Le gouvernement belge

¹ MAE, André François-Poncet à Robert Schuman, 7 décembre 1949, Europe, Généralités, vol. 110, p. 1.

² MAE, Télégramme de La Haye, 26 mai 1950, Europe, Généralités, vol. 111, p. 2.

³ Cité par Dumoulin (1988, p. 273).

voyait ainsi dans le plan Schuman l'occasion d'accomplir la rationalisation du secteur minier qu'il avait jusque là échoué à réaliser seul (Milward, 1994, p. 70-71). Quant au Luxembourg, sa sidérurgie occupait jusqu'à 80% de son industrie¹ et était elle aussi essentiellement tournée vers l'exportation (Krier, 1988, p. 357). En juin 1950, le Président du Conseil luxembourgeois, Pierre Dupong, présenta le plan français comme une « solution inespérée » aux difficultés de la métallurgie luxembourgeoise, susceptible de lui offrir des « débouchés considérables » sans lesquels elle se trouverait « gravement menacée, et avec elle, la prospérité du Grand-Duché² ». De son côté, l'Italie, puissance vaincue comme l'Allemagne et de ce fait tenue à l'écart des grandes décisions internationales, vit dans le plan Schuman l'occasion de reprendre une place active en Europe (Preda, 2004). Alors que sa production d'acier était relativement faible et que les intérêts économiques et syndicaux sectoriels étaient largement opposés au plan, l'Italie tint absolument à y participer en affirmant « l'absolue priorité, dans l'initiative même, de l'élément politique sur l'élément économique³ ». Pour le Comte Sforza, ministre italien des Affaires étrangères, le plan Schuman était avant tout « la première tentative sérieuse de mettre en place une autorité supranationale dans l'Europe moderne » et c'était la défense de cet objectif qui devait primer⁴. C'est qu'au-delà des secteurs immédiatement concernés, l'économie italienne et son redressement étaient très dépendants des pays voisins. Pauvre en matière première, l'Italie était en revanche riche en force de travail et très intéressée par la libre circulation de la main d'œuvre à l'étranger, ce qui avait déjà incité le pays à conclure des accords bilatéraux avec des pays d'immigration (Preda, 2004, p. 380). La question de la liberté de circulation des travailleurs fut ainsi soulevée par Taviani lors des négociations de Paris (Ranieri, 1988, p. 348). En novembre 1950, le Président du Conseil Alcide De Gasperi expliqua au Sénat que la politique pro-européenne de son ministre des Affaires étrangères se nourrissait « au-delà de profondes raisons idéales, aussi de besoins d'ordre économique et social. Tout effort, en effet, qui s'épuiserait dans le cadre national, serait incapable de résoudre le grave problème économique et social qui frappe le pays⁵ ».

¹ MAE, Compte-rendu de la séance du 22 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

² MAE, Télégramme de Saffroy, 2 juin 1950, Europe, Généralités, vol. 111.

³ Paolo Emilio Taviani, négociateur italien du plan Schuman, cité dans Preda (2004, p. 374).

⁴ Lettre de Carlo Sforza à Paolo Emilio Taviani, 10 juin 1950, dans Sforza (Carlo), 1952, *Cinque Anni a Palazzo Chigi, La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Rome, Atlante, Traduction en Français sur le site www.cvce.eu.

⁵ Intervention de De Gasperi au Sénat, 15 novembre 1950, citée par Preda (2004, p. 380).

Le phénomène du ralliement des voisins à l'intégration d'un noyau dur est tout à fait typique de l'unification européenne et de la dynamique de ses élargissements. L'initiative de l'intégration est prise par des Etats pour qui le problème de l'interdépendance mutuelle est particulièrement vital ; puis les Etats les plus dépendants politiquement et économiquement des décisions prises dans le cadre du nouvel ensemble tendent à le rallier pour y faire valoir leurs intérêts de l'intérieur (Mattli, 1999, p. 59-64). Ce problème fut par exemple sensible en Belgique, où il fut notamment estimé qu'à partir du moment où le plan Schuman se réalisait, la Belgique ne pouvait, pour des raisons de sécurité des approvisionnements, se tenir à l'écart et prendre le risque de voir ses entreprises défavorisées par rapport à celles de la future communauté (Griffiths, 1988, p. 70). Et plus une union grandit, plus l'impact de ses décisions se fait sentir sur les pays voisins ce qui peut augmenter les incitations à le rallier. Ce mécanisme devait contribuer plus tard, en parallèle avec la baisse des liens avec le *Commonwealth*, à l'évolution de la position du Royaume-Uni qui posa sa candidature à la Communauté européenne en 1961 par peur des conséquences de son « exclusion du groupe économique le plus fort du monde civilisé » et des « discriminations » croissantes qu'entraînait cette situation pour l'économie britannique, selon les mots de Macmillan¹.

c. La négociation : supranationalité et intergouvernementalité

A partir du 20 juin 1950 se tinrent les négociations sur le plan Schuman entre les représentants des six gouvernements. Du traité de Paris, signé le 18 avril 1951 est issue l'essentiel de l'architecture institutionnelle européenne. L'enjeu est ici d'expliquer à la fois les positions qu'ils ont défendues en matière institutionnelle et le résultat final. Le point essentiel est que les choix institutionnels reflétèrent les problèmes d'interdépendance qui se posaient aux différents gouvernements engagés dans la négociation. Les délégations des Etats les plus interdépendants, la France et l'Allemagne insistèrent ainsi sur la nécessité d'un fort pouvoir supranational, tandis que les délégations des pays du Benelux dont la dépendance était plus diffuse et tenait surtout au risque d'être tenus à l'écart d'un marché commun formé par leurs

¹ Mémoire de Macmillan, décembre 1960, cité par Steinnes (1998, p. 65). Voir également sur ce point l'intervention de Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, in Serra (dir.) (1989, p. 300) : alors qu'ils étaient opposés au marché commun, les Britanniques commencèrent à envisager un accord d'association voire une possible adhésion ultérieure, à partir du moment où ils comprirent que le marché commun à six allait effectivement être réalisé. Il est une chose d'être opposé au principe de l'intégration dans un domaine ; il en est une autre d'accepter d'être marginalisés par l'intégration de ses voisins.

grands voisins, défendirent plutôt des formes de contrôle intergouvernemental. Ce mécanisme peut être rapproché de la théorie libérale de la crédibilité des engagements (*credible commitments*) (Moravcsik, 1998, p. 73-77 ; Pollack, 2003) : les gouvernements favorisent les décisions déléguées à l'institution supranationale ou prises à la majorité qualifiée pour « verrouiller » un engagement dans un secteur, mettant ainsi sa mise en œuvre à l'abri d'un éventuel veto futur, tandis que les gouvernements moins intéressés privilégient les décisions au Conseil, voire à l'unanimité (Moravcsik, 1998, p. 486). Cependant, alors que ces analyses intergouvernementalistes déduisent les positions des gouvernements de leurs « préférences » et de celles de leurs groupes d'intérêts économiques (Moravcsik, 1998) ou encore des « avantages » recherchés par les négociateurs (Pollack, 2003, p. 78), il faut souligner que la recherche de crédibilité des engagements de la part de la France et de l'Allemagne répondait, plus précisément à une interdépendance politique de fait entre gouvernements : la France avait besoin d'une autorité supranationale pour contrôler la Ruhr avec le consentement de l'Allemagne et l'Allemagne avait besoin d'une autorité supranationale pour sortir du régime discriminatoire du statut d'occupation avec le consentement de la France. La délégation à un pouvoir supranational fut ainsi préférée à une dépendance non régulée aux décisions de l'autre. Analyser la supranationalité à partir de « préférence » considérées comme exogènes ou déduites de débats internes avec les groupes d'intérêts sociétaux, comme le font les intergouvernementalistes, n'en saisit donc pas la pleine signification. Certes, pour Moravcsik (1998, p. 50) les préférences en matière de coopération internationale des groupes d'intérêts économiques sont elles-mêmes les produits de l'interdépendance croissante entre économies. Mais cette approche libérale de l'interdépendance néglige la dimension proprement politique du phénomène, à savoir la vulnérabilité de gouvernements mutuellement dépendants des décisions et du pouvoir l'un de l'autre, quelle que soit la nature, économique ou autre, des enjeux concernés et sans que des groupes de pression sociétaux soient nécessairement impliqués. La supranationalité ne peut se comprendre que comme résultat d'un processus de transaction à partir d'une situation d'avantage défensif et d'interdépendance prépondérante entre gouvernements, autrement dit, comme l'institutionnalisation d'une situation de fait.

Dès la déclaration du 9 mai, puis tout au long des négociations menées par Jean Monnet, « l'idée essentielle, centrale, du plan français¹ » et la condition *sine qua non* de sa réalisation était l'instauration d'une Haute Autorité supranationale c'est-à-dire indépendante des

¹ MAE, Circulaire n° 146 sur une allocution de Robert Schuman devant la presse anglo-américaine, 8 juin 1950, Coopération économique, vol. 500.

gouvernements, à laquelle devait être déléguée une part de la souveraineté des Etats et dont les décisions devaient être applicables directement aux entreprises (Gerbet, 2004, p. 50). Des intermédiaires seraient constitués par des « groupements régionaux » (et non nationaux) de producteurs¹. La Haute Autorité devait pouvoir établir des règles en matière de prix, de salaire et d'encadrement des programmes de production et de modernisation dans le cadre d'un marché unique du charbon et de l'acier². Elle devait également veiller à l'interdiction des cartels et des ententes entre entreprises et contrôler les opérations de fusion-acquisition³. La notion de supranationalité était l'axe majeur du projet, qui devait réaliser l'objectif français de contrainte effective et durable de la production de la Ruhr et donc des capacités stratégiques allemandes. Cela excluait *a priori* la mise en place d'institutions « simplement internationales », ne représentant que les gouvernements des Etats membres⁴. Lors d'une conférence de presse le 7 juin 1950, Robert Schuman évoqua en des termes encore vagues, dans le cas où « certaines décisions de la Haute Autorité seraient considérées comme dangereuses », la possibilité d'un « recours international » devant un « parlement européen élu » ou une cour de justice, la condition essentielle étant l'indépendance de ces organes à l'égard des gouvernements⁵. Si la Haute Autorité ne devait pas être un organe totalement irresponsable et au « privilège exorbitant⁶ », elle ne devait répondre de ses décisions que devant d'autres organes supranationaux. Dans le projet initial de Monnet, il fut proposé que le seul recours possible pour les gouvernements et les entreprises concernées, soit devant un « tribunal arbitral⁷ », rapidement rebaptisé « Cour de Justice » et réunissant comme la Haute Autorité des « personnalités absolument indépendantes⁸ ». Il est d'ailleurs révélateur que le principal souci des négociateurs ait été d'éviter que la Cour de Justice n'empiète sur les pouvoirs, non pas des Etats, mais de la Haute Autorité⁹. Et la Haute Autorité ne pourrait pas être révoquée par les gouvernements mais par un « comité d'une cinquantaine de membres

¹ MAE, Compte-rendu de la séance du 21 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 9.

² MAE, Résumé du document de travail présenté par les experts français, 27 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 4-5.

³ MAE, Propositions relatives à la mise en œuvre du Plan Schuman, 27 octobre 1950, Coopération économique, vol. 500.

⁴ MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 2.

⁵ MAE, Circulaire n° 146 sur une allocution de Robert Schuman devant la presse anglo-américaine, 8 juin 1950, Coopération économique, vol. 500.

⁶ MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

⁷ MAE, Résumé du document de travail présenté par les experts français, 27 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 2.

⁸ MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

⁹ *Ibidem*, p. 11.

élus annuellement à cet effet par les Parlements de chaque pays et choisis dans leur sein¹ ». Au début des négociations, Monnet présenta cette institution comme une « assemblée parlementaire commune » ayant le pouvoir de voter une motion de censure². Par ailleurs, le document de travail français proposait que les membres de la Haute Autorité soient nommés par l'ensemble des gouvernements, afin qu'aucun membre ne « reçoive son mandat directement d'un gouvernement particulier »³. Enfin, les français proposaient que le retrait d'un Etat de la Communauté ne soit possible qu'à la suite d'un accord avec les autres membres, ce qui correspondait à l'enjeu central : contraindre l'Allemagne sans possibilité de retour en arrière unilatéral⁴. L'architecture institutionnelle proposée par la France répondait donc essentiellement à l'enjeu de garantir l'indépendance de l'organe supranational. En effet, pour la délégation française, l'indépendance de la Haute Autorité était le point essentiel qui permettait de maintenir une sorte de tutelle sur la souveraineté allemande. La CECA offrait une solution plus durable que l'Autorité internationale de la Ruhr, dont l'abandon allait finalement être concédé aux Allemands à cette occasion (Bitsch, 2004b, p. 163-164).

L'Allemagne, pays occupé à la souveraineté limitée, soutenait cette solution qui lui permettait d'être traitée à égalité avec les autres pays d'Europe occidentale. Au début des négociations, Hallstein insista surtout sur la prééminence de l'aspect politique du plan sur son aspect économique et sur la valeur du « principe d'égalité », véritable *leitmotif* allemand, dont il demanda qu'il soit mentionné dans le traité⁵. D'ailleurs, le caractère stratégique de l'attachement allemand au supranationalisme put être constaté lorsque la guerre de Corée se déclencha, faisant croire à la possibilité d'une offensive soviétique en Europe : la position allemande se durcit alors, notamment sur la question de la déconcentration (Bitsch, 2004b, p. 163). En effet, dans la perspective d'une guerre, les Occidentaux auraient besoin d'une Allemagne relevée et réarmée. Dans ce contexte, le plan Schuman n'apparaissait plus tout à fait aussi indispensable qu'avant aux yeux de certains allemands, notamment les industriels, parmi lesquels l'opposition montait (Diebold, 1959, p. 70). Dans un mémorandum remis par Hallstein à Monnet en octobre 1950, la délégation allemande affirma clairement que, de son

¹ Jean Monnet, note pour le Comité interministériel, 12 juin 1950, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, Archives Jean Monnet, Fonds AMG.

² MAE, Compte-rendu de la séance du 21 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 6-7.

³ MAE, Résumé du document de travail présenté par les experts français, 27 juin 1950, Coopération économique, vol. 500.

⁴ *Ibidem.*

⁵ Cité par Monnet (1976, p. 474) ; MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 6.

point de vue, le plan Schuman n'avait de sens que s'il ouvrait la voie à l'allègement des droits d'occupation et au recouvrement de la souveraineté de la République fédérale. Après avoir soulevé les contradictions de principes entre le statut d'occupation et l'esprit du plan Schuman, notamment la contradiction entre la négation de la souveraineté allemande par les droits d'occupation et la faculté de conclure et d'exécuter le futur traité en tant qu'Etat souverain, impliquée par le plan Schuman¹, le document défendait que l'Allemagne devait être pleinement en mesure d'appliquer les directives de la Haute Autorité sans avoir à soumettre cette application aux forces d'occupation². Il argumentait également qu'en vertu de sa nature supranationale, le droit de la Communauté du charbon et de l'acier devait primer sur le droit en vigueur dans les Etats membres et donc sur le droit d'occupation³. L'attachement du gouvernement allemand à la supranationalité et à la primauté du droit supranational était donc loin d'être désintéressé et constituait même une forme de défense de sa souveraineté. C'est ainsi que l'exposé des motifs allemand affirma finalement : « Le Traité ouvre à l'Allemagne la voie pour retrouver sa souveraineté sous forme de participation aux droits d'une communauté supranationale [...]. Six ans après la plus grande défaite qu'ait connue l'histoire de notre peuple, sous un régime d'occupation et d'un état de guerre continu, la reconstitution de l'égalité des droits s'effectue pour l'Allemagne dans un domaine partiel mais décisif⁴. »

De leur côté, les pays du Benelux étaient beaucoup plus sceptiques à l'égard de la supranationalité (Spiereburg et Poidevin, 1993, p. 13) : « Ne pourrait-on pas envisager pour toutes les questions techniques importantes, des ententes intergouvernementales préalables à l'institution de la Haute Autorité ? demandèrent à tour de rôle les délégués du Benelux et de l'Italie⁵. » Cette position se heurta frontalement aux vues de Monnet : « J'étais décidé, en tout cas, à écarter tout organisme de nature intergouvernementale, et je l'annonçai clairement⁶. » Pour Rittberger (2001, p. 691-692) cette divergence s'explique par la primauté des intérêts économiques dans la position des pays du Benelux. Les délégations belge et luxembourgeoise insistèrent en effet, lors de la négociation, sur l'intérêt proprement économique que leurs

¹ MAE, Mémoire remis par M. Hallstein à M. Monnet, 13 octobre 1950, *Coopération économique*, vol. 507, p. 2.

² *Ibidem*, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ MAE, *Projet d'exposé des motifs allemand*, 31 mai 1951, *Coopération économique*, vol. 504, p. 21.

⁵ Cité par Monnet (1976, p. 470).

⁶ *Ibidem*, p. 471.

gouvernements voyaient dans le plan Schuman¹. Les représentants du Benelux étaient davantage intéressés par la garantie de la préservation de leurs intérêts économiques, tandis que la France et l'Allemagne étaient davantage intéressées aux enjeux de sécurité et d'égalité de statut. Cependant, les intérêts industriels français et allemands se sont aussi largement manifestés au moment de la négociation sur la déconcentration des cartels allemands (Schwabe, 2004, p. 100). La France et l'Allemagne n'avaient pas moins d'intérêts économiques en jeu mais les avaient seulement subordonnés à l'intérêt politique fondamental qu'ils reconnaissaient dans la mise en commun de la souveraineté du fait de leur forte interdépendance stratégique². Monnet avait tout particulièrement souhaité écarter les représentants de l'industrie française de l'acier de sa délégation (Duchêne, 1994, p. 211). La supranationalité était pour eux essentiellement une solution, alors que les pays du Benelux y voyaient aussi une contrainte, en fonction de leurs intérêts économiques. Ainsi, Maximilien Suetens, négociateur belge, déclara aux négociateurs français le 22 juin 1950 : « Vous voyez la solution à nos problèmes à travers la Haute Autorité. Nous voyons la Haute Autorité à travers nos problèmes et leurs solutions³. » De même, Albert Wehrer, délégué luxembourgeois souligna : « En tout état de cause, personne ne voudra s'engager dans la nuit. Il importe d'avoir des précisions quant à la mission et la compétence de la Haute Autorité. Celle-ci ne peut avoir des pouvoirs illimités, d'où d'ailleurs l'importance des voies de recours⁴. » Rittberger (2001) considère que les intérêts économiques du Benelux correspondaient à des enjeux de « bas » niveaux (défense des intérêts particuliers) et que les intérêts stratégiques franco-allemands correspondaient à des enjeux de « haut » niveau (contrainte mutuelle), ce qui expliquerait leur divergence quant aux institutions. Il semble plus simple d'expliquer la divergence entre les pays du Benelux et le couple franco-allemand par des degrés différents d'interdépendance : plus un gouvernement est vulnérable aux décisions de ses partenaires dans un domaine, plus il est intéressé par une solution supranationale qui lui offre des garanties stables ; plus l'interdépendance est relative, concurrencée par des contraintes particulières, plus la souplesse de la coopération intergouvernementale est préférée⁵. La Haute Autorité répondait simplement à des problèmes de dépendance plus importants pour les franco-allemands que pour les pays du Benelux, ce qui explique que les

¹ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 2 et 4.

² *Ibidem*, p. 5.

³ Suetens, cité par Dumoulin (1988, p. 273).

⁴ MAE, Compte-rendu du 22 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 4.

⁵ Nous verrons avec l'exemple de la CED que cette concurrence des contraintes peut aller jusqu'à faire perdre tout intérêt à l'intégration.

premiers étaient prêts à lui concéder plus de pouvoirs que les seconds. En effet, la Haute Autorité répondait avant tout à une interdépendance politique franco-allemande. Or, les pays du Benelux étaient des « petits » pays et en tant que tels, habitués à dépendre de toute façon des grandes puissances européennes du point de vue politique et sécuritaire, comme l'avait illustré la dernière guerre. L'enjeu ne pouvait pas être pour eux de limiter la souveraineté allemande ou d'obtenir un pied d'égalité avec la France. La question de l'équilibre européen concernait plutôt les « grands ». Comme nous l'avons vu plus haut, les puissances ne jouent pas toutes dans la même cour et cherchent d'abord à équilibrer leur concurrent le plus direct. Pour les pays du Benelux, le transfert de souveraineté n'était donc pas essentiel d'un point de vue politique. En revanche, ils étaient intéressés par la participation au marché commun du charbon et de l'acier, mais dans ce domaine, le pouvoir supranational ne s'imposait pas et risquait même de limiter leur capacité à faire valoir leurs contraintes particulières, notamment sur les questions de salaires, de tarifs et de reconversion (Griffiths, 1988). Les Pays-Bas craignaient notamment les interférences avec leur politique compétitive de bas salaires (Kersten, 1988, p. 290). A l'inverse, les Belges et les Luxembourgeois dont les salaires étaient plus élevés étaient favorables à un alignement à la hausse (Griffiths, 1988, p. 41). Et alors que le projet de Monnet laissait la politique commerciale à la discrétion de la Haute Autorité, les pays du Benelux dont les tarifs étaient les plus bas firent pression pour que le tarif extérieur commun soit encadré par le traité (p. 51). Les Pays-Bas notamment, dont les droits de douane sur les produits sidérurgiques étaient très bas, demandèrent un tarif commun « le plus bas possible¹ ». De façon générale, la Haute Autorité faisait craindre aux pays du Benelux une domination franco-allemande, qui au lieu de les associer à la gestion du marché commun, les aurait dépossédés du contrôle de leur propre économie. Leurs contraintes spécifiques étaient aussi importantes que leur intérêt à participer au marché commun. En somme, le point central n'est pas tant la nature économique de l'intérêt des pays du Benelux au plan Schuman mais le fait qu'ils étaient marqués par une dépendance extérieure moins essentielle que celle qui caractérisait les relations franco-allemandes et étaient donc structurellement moins intéressés par les effets de la supranationalité. Alors que pour les Français il s'agissait de limiter sérieusement la souveraineté allemande sur la Ruhr, pour les pays du Benelux, les pouvoirs de la Haute Autorité n'avaient de sens que dans la mesure où ils leur garantissaient l'accès à un marché commun.

¹ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 5.

Les gouvernements du Benelux exigèrent donc que le traité soit le plus détaillé possible sur les attributions de la Haute Autorité. Le représentant belge Maximilien Suetens déclara ainsi : « Mon gouvernement n'est pas prêt à donner à la Haute Autorité des pouvoirs exorbitants qui feraient d'elle un épouvantail et qui, au surplus, ne seraient pas indispensables à la réalisation des objectifs que nous avons en vue. Ceux-ci peuvent être atteints plus simplement, par des engagements préalables des Etats¹. » La Belgique demanda que certaines questions comme la reconversion industrielle soient traitées directement par les gouvernements : « La compétence de l'Autorité serait moins étendue si, comme il a été dit antérieurement, des accords intergouvernementaux préalables étaient conclus sur un certain nombre de points, et son travail en serait ainsi facilité². » Et le représentant belge Maximilien Suetens se montra également hostile à un contrôle de la Haute Autorité par une assemblée indépendante, privilégiant un contrôle par les ministres³. De même le représentant néerlandais Dirk Spierenburg voyait un « danger » dans la marginalisation des gouvernements : « Ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité de la politique économique générale des pays intéressés ; il est donc dangereux de remettre des pouvoirs exorbitants à un conseil de techniciens⁴. » Il critiqua aussi l'idée d'une assemblée commune⁵. Par ailleurs, les représentants du Benelux s'opposèrent à la proposition initiale selon laquelle aucun siège à la Haute Autorité ne devait être réservé à l'Etat en particulier, ce qui visait à garantir l'indépendance des membres⁶. Et ils firent pression pour que la Haute Autorité compte neuf membres au lieu de cinq, afin de permettre aux petits pays d'y compter chacun un national, tandis que les grands seraient représentés par deux membres chacun. Ils défendirent également le droit de recours devant une « Cour du contentieux » ou une « Cour d'arbitrage » en vue de contester les décisions de la Haute autorité menaçant les intérêts vitaux d'un Etat (Boerger-De Smedt, 2008, p. 13-14). Surtout, les pays du Benelux exigèrent, en complément de la Cour de Justice et de l'Assemblée commune prévues pour contrôler la Haute Autorité, la création d'un contre-pouvoir représentant les gouvernements. Dès le début, le négociateur néerlandais Dirk Spierenburg exigea que les gouvernements puissent faire contrepoids à la

¹ Suetens, cité dans Monnet (1976, p. 472-473) ; voir aussi MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

² MAE, séance du 22 juin 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

³ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

⁴ *Ibidem*, p. 4.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ MAE, comité des chefs de délégation du 21 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3 ; voir aussi MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 5 (lignes raturées à la demande des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg).

Haute Autorité, indiquant qu'il ne transigerait pas sur ce point¹ : « Ces voies de recours, enchaîna Spierenburg, pourquoi ne seraient-elles pas une décision prise à la majorité – des deux tiers, par exemple – d'un comité des ministres des pays participants ?² » La majorité de deux tiers en question devait servir à valider en seconde lecture les décisions de la Haute Autorité : « Visiblement, le Benelux pensait en terme de minorité de blocage³. » Suetens pour la Belgique se déclara également favorable à l'intervention d'un « *Board des Ministres*⁴ ». Après quelques réticences, Monnet céda et il fut ainsi prévu un Conseil spécial de ministres, chargé notamment de se concerter avec la Haute Autorité dans les domaines « à cheval » entre la compétence de cette dernière et celle des gouvernements⁵. Spierenburg voulut lui donner la prééminence : « Les ministres devraient pouvoir donner des directives politiques à la Haute Autorité⁶. » Finalement, l'indépendance de la Haute Autorité fut préservée et il fut exclu qu'elle reçoive des instructions du Conseil spécial dans ses domaines de compétence⁷. Il fut en revanche prévu un système de décision requérant fréquemment la consultation du Conseil et son avis conforme pour les décisions importantes (Gerbet, 2004, p. 49) comme la fixation de quotas de production ou de restrictions à l'exportation⁸. Ainsi, le Conseil de ministres fut le produit d'une réaction de certains Etats membres, relativement moins intéressés par les transferts de souveraineté et soucieux d'être représentés au sein des institutions européennes, afin de contrôler et d'équilibrer l'autorité supranationale. La question de l'équilibre européen, qui jusque là ne s'était posée que de façon horizontale, entre Etats, commençait ainsi à se poser de façon verticale, entre institutions intégrées⁹.

De son côté, l'Allemagne se montra d'abord plus réservée à l'égard du Conseil de ministres. Hallstein, chef de la délégation allemande à Paris, déclara ainsi : « Aux yeux de mon gouvernement, la force et l'indépendance de la Haute Autorité sont la clé de voute de l'Europe¹⁰. » La délégation allemande se montra très soucieuse de préserver la nature

¹ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 5.

² Spierenburg, cité dans Monnet (1976, p. 473).

³ *Ibidem*.

⁴ MAE, Comité des chefs de délégation du 5 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 2.

⁵ MAE, Comité des chefs de délégation du 12 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500.

⁶ Cité par Monnet, (1976, p. 480) ; voir aussi MAE, Comité des chefs de délégation du 12 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 7-8.

⁷ MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 10.

⁸ *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, signé à Paris, le 18 avril 1951, articles 58 et 59.

⁹ Ce mécanisme allait se prolonger par la suite et dans les années 1960, ce fut au tour des parlementaires d'exiger de pouvoir contrôler les décisions prises au niveau européen par le Conseil des ministres.

¹⁰ Hallstein, cité par Monnet (1976, p. 480).

supranationale du projet¹. En tant que pays sous occupation et sujet à de multiples contraintes dans la vie internationale, il était en effet plus facile pour l'Allemagne de défendre ses intérêts dans un cadre supranational. Dans une note interne, Hallstein remarqua ainsi que dans un organe intergouvernemental, la RFA serait l'objet de multiples pressions diplomatiques qui affaibliraient sa position, tout en estimant que sur le long terme, le Conseil pourrait évoluer en un « organe fédéral² ». La crainte des pressions n'était pas infondée puisqu'elle se vérifia au cours même de la négociation. Lorsque les Français exigèrent la déconcentration des industries du charbon et de l'acier, ce qui visait directement l'organisation traditionnelle de la Ruhr, les Allemands protestèrent, poussés par leurs milieux industriels (Duchêne, 1994, p. 217). Parallèlement, la Haute Commission alliée intervint dans le débat exigeant l'application de la « loi 27 » du 16 mai 1950 prévoyant également la déconcentration des *Konzerns* (Duchêne, 1994, p. 216). Le ministre de l'Economie allemand, Ludwig Erhard, rencontra Monnet et protesta contre ses pressions exercées par les Alliés : « Dans l'esprit même du plan Schuman, il est inadmissible que l'on continue à légiférer chez nous comme si il n'y avait pas de gouvernement allemand³. » Les milieux de l'acier français se montraient également sceptiques à l'égard de la déconcentration. Mais pour Monnet : « Aucune forme d'équilibre ne pouvait revenir sur le continent si les magnats de la Ruhr étaient en mesure de gérer dans leur intérêt la source principale du charbon nécessaire à leur industrie comme à celle de leurs voisins. L'insécurité génératrice d'asservissement ou de conflit, règnerait à nouveau en France si les propriétaires du coke de la Ruhr recommençaient à contrôler, en dosant leurs livraisons, la production de nos hauts fourneaux⁴. » L'enjeu était qu'après la fin des contrôles alliés, la Haute Autorité puisse prendre le relais et empêcher la renaissance des cartels démantelés de la Ruhr. Les Américains pesèrent lourdement dans la négociation en soutien de la position française. Le 14 décembre 1950, alors que les négociations piétinaient, Adenauer se plaignit du fait que les pressions américaines en faveur de la déconcentration encourageaient l'hostilité des industriels à l'égard du Plan Schuman (Griffiths, 1988, p. 63). Le haut commissaire américain John McCloy, ami de Jean Monnet (Cohen, 2012, p. 380) menaça de régler l'affaire directement au sein de la Haute Commission (Poidevin, 1988b, p. 114) et agita même le spectre de sanctions politiques (Schwabe, 2004, p. 102). Adenauer fut contraint de céder en mars 1951 et Hallstein leva ses réserves dans la négociation du plan Schuman.

¹ MAE, Comité des chefs de délégation du 20 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 10-11.

² Hallstein, notice pour M. Brentano, 8 août 1950, cité par Schönwald (2001, p. 154).

³ Cité par Monnet (1976, p. 511).

⁴ *Ibidem.*, p. 512.

Adenauer accepta ainsi que l'industrie de l'acier allemande soit réorganisée en vingt-quatre compagnies dont seulement douze étaient autorisées à posséder des mines de charbon, qui ne devaient toutefois pas leur fournir plus de 75% de leurs besoins (Griffiths, 1988, p. 64). Ainsi, cet épisode apportait la démonstration que l'Allemagne avait tout à gagner à défendre ses intérêts dans un cadre communautaire ou fédéral plutôt qu'à travers un gouvernement incapable de résister aux pressions de l'occupant.

C'est aussi par crainte de ce type de pressions que Hallstein se montra très favorable à la création d'une Assemblée commune, qu'il qualifia d'« organe par excellence de la fusion des souverainetés¹ ». Pour Rittberger (2001 ; 2005), la création de l'Assemblée trouve moins son origine dans des intérêts clairement identifiés que dans des normes et des croyances démocratiques. Selon lui (2001, p. 684), lorsque les acteurs sont *indifférents* à l'égard des options constitutionnelles débattues, ce sont les normes en matière de légitimité et les idéologies qui leur servent de référence. Alors que les gouvernements du Benelux, focalisés sur les enjeux de « bas » niveau, auraient défendu leurs intérêts à travers la promotion du Conseil spécial de ministres, les Français et les Allemands, focalisés sur les enjeux de « haut » niveau, auraient défendu la norme parlementaire et donc l'Assemblée commune. C'est ici que cette grille de lecture opposant des délégations calculant leurs intérêts particuliers à des délégations défendant des croyances générales, trouve ses limites. En effet, des intérêts particuliers très clairs peuvent être identifiés à l'origine des positions française et allemande. Ainsi, Jean Monnet et la délégation française soutinrent dès le début des négociations l'idée que la Haute Autorité, pour préserver son indépendance, devait être responsable non pas devant un organe intergouvernemental mais devant une Assemblée représentant les parlements nationaux. Cette assemblée aurait à examiner le rapport annuel de la Haute Autorité et à engager un débat pouvant aboutir à un vote de censure². Les membres de cette assemblée ne devaient être liés par aucune instruction³. Or, c'était la suite logique de la position française en faveur de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe : il s'agissait d'enchaîner les gouvernements et notamment l'Allemagne, par des institutions échappant à leur maîtrise. La responsabilité devant une assemblée parlementaire servait uniquement à éviter la responsabilité devant un organe intergouvernemental. Ainsi, pour la délégation

¹ MAE, Comité des chefs de délégation du 5 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 5 ; la délégation italienne était également très favorable : MAE, Comité des chefs de délégation du 12 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 10.

² MAE, Projet de Mémoire sur les institutions, 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 9.

³ *Ibidem*, p. 3.

française, l'Assemblée devait être simplement un organe de contrôle de la Haute Autorité, se réunissant une fois par an pour discuter son rapport et n'ayant que le pouvoir de la renverser par une motion de censure¹ (Duchêne, 1994, p. 211). Elle servait ainsi à protéger la Haute Autorité de l'emprise des gouvernements et donc *in fine* à garantir le sérieux de la contrainte que la Haute Autorité allait exercer sur la Ruhr et l'Allemagne. De son côté, Hallstein défendit également cette formule, estimant qu'il serait « illogique de faire contrôler un organisme supranational par un autre qui ne l'est pas² ». Il alla jusqu'à réclamer, en vain, que l'élection de l'Assemblée soit prévue au suffrage universel³, et que lui soient accordées des compétences législatives⁴ (Schönwald, 2001a, p. 154). Devant l'opposition des Français⁵ et surtout des pays du Benelux, l'Assemblée en resta cependant à une élection indirecte, au pouvoir de censurer le Haute Autorité à la majorité des deux tiers et à un rôle consultatif. Rittberger (2001, p. 699 ; 2009, p. 55-56) explique cette position en pointe par une sorte d'habitus fédéraliste allemand. Cette explication culturaliste paraît assez artificielle et *ad hoc* alors que les contraintes expliquent parfaitement pourquoi l'Allemagne cherchait plus à favoriser une Assemblée puissante : c'était pour elle le moyen le plus sûr de permettre l'expression des intérêts allemands en contournant les contraintes internationales qui pesaient sur le gouvernement de la RFA. Des députés allemands élus au suffrage universel et donc déconnectés du gouvernement fédéral auraient simplement moins risqué de subir les tentatives d'intimidation des gouvernements alliés ou du haut commissaire américain. Hallstein insista ainsi sur le fait que l'Assemblée devait être garante du respect du « principe d'égalité » par la Haute Autorité, ce par quoi il fallait entendre : de la non-discrimination à l'égard de l'Allemagne vaincue⁶. D'ailleurs, déjà en avril 1950, Adenauer avait demandé la création d'un parlement européen dans lequel l'Allemagne serait traitée à égalité avec les autres Etats, ce qui avait été interprété par les diplomates français comme une politique visant le rétablissement de la souveraineté allemande⁷. Autrement dit, les Allemands, dont le gouvernement était sous tutelle, avaient un intérêt *particulier* à favoriser un pouvoir parlementaire européen. C'est également dans cette perspective que l'on peut interpréter la

¹ MAE, Résumé du document de travail présenté par les experts français, 27 juin 1950, Coopération économique, vol. 500.

² MAE, Comité des chefs de délégation du 4 août 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 4.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵ *Ibid.*, p. 5 et 7.

⁶ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 7.

⁷ MAE, note de la sous-direction d'Europe centrale, 12 avril 1950, Europe, Généralités, vol. 133, p. 2.

position allemande en faveur du rôle des groupements régionaux de producteurs¹ (Griffiths, 1988, p. 44-45) mais aussi et surtout, en faveur d'une Cour de Justice permanente, « gardienne de l'objectivité de la Haute Autorité² ». Les Allemands défendirent notamment l'ouverture de la Cour de Justice aux requérants privés et pas seulement aux gouvernements et insistèrent sur la nécessité d'une jurisprudence uniforme pour l'ensemble de la Communauté (Boerger-De Smedt, 2008, p. 28). En effet, les Allemands comptaient sur la Cour de Justice pour leur permettre de s'émanciper du pesant droit national que constituait pour eux le statut d'occupation. Le fédéralisme de la délégation allemande était d'autant plus affirmé que les intérêts allemands gagnaient tout simplement à être défendus par une voie non gouvernementale et supranationale et ainsi à contourner les contraintes pesant sur une puissance vaincue.

d. Le traité de Paris

Le traité de Paris fut signé le 18 avril 1951, établissant un marché commun du charbon et de l'acier libre de droits de douane et de restrictions commerciales. La Haute Autorité était désignée d'un commun accord par les gouvernements pour huit de ses membres, le neuvième étant coopté, mais tous agissant « en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté³ ». Elle était assistée d'un Comité consultatif représentant les professionnels du secteur, nommés par le Conseil de ministres. Elle avait mission d'empêcher la formation de cartels nationaux. En cas de crise, elle pouvait établir des quotas de production, sur avis conforme du Conseil ; elle disposait de ressources propres par la taxation de la production de charbon et d'acier et pouvait contracter des prêts (Duchêne, 1994, p. 214). Pour ce qui est de la répartition des voix au Conseil de ministres, la France avait à la fois le souci de voir les « grands » Etats membres peser plus que le Benelux, ce qui excluait l'attribution d'une voix par Etat, mais aussi d'éviter qu'une conjonction des deux Etats vaincus, l'Allemagne et l'Italie, ne dispose d'une majorité, ce qui excluait une pondération trop marquée comme celle qui prévalait au sein de l'Autorité internationale de la Ruhr (trois voix pour les « grands », une pour les « petits »)⁴. Le traité opta finalement pour une solution intermédiaire où une majorité d'Etats membres ne pouvait l'emporter que si elle comptait en son sein un gros

¹ MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, *Coopération économique*, vol. 500, p. 8.

² Hallstein cité par Boerger-De Smedt (2008, p. 17).

³ *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, signé à Paris, le 18 avril 1951.

⁴ MAE, Note du 15 novembre 1950, *Coopération économique*, vol. 508, p. 2.

producteur (au moins 20% de la valeur de la production de charbon et d'acier de la Communauté¹). La représentation des Etats à l'Assemblée fut également pondérée mais Monnet et Adenauer s'entendirent sur le principe de l'égalité de la représentation de la France et de l'Allemagne dans toutes les institutions européennes : par rapport à une représentation proportionnelle à la production de charbon et d'acier initialement envisagée par les Allemands, la France y gagnait et la RFA voyait au moins satisfait son objectif fondamental d'« égalité des droits »².

L'Autorité internationale de la Ruhr, qui n'avait jamais fonctionné efficacement, perdait sa raison d'être et les Français acceptèrent sa suppression au profit de la nouvelle Haute Autorité dont les pouvoirs étaient bien plus étendus (Defrance, 2004, p. 144). Les contradictions entre le statut de la Ruhr et le plan Schuman avaient d'ailleurs été pointées par la délégation allemande en cours de négociation³. Par une lettre adressée à Adenauer le 18 avril 1951, le gouvernement français admettait : « Les fonctions actuellement exercées par l'Autorité de la Ruhr devraient cesser au fur et à mesure que la Haute Autorité sera habilitée à exercer sa compétence⁴. » L'Autorité de la Ruhr devait ainsi finalement « prendre fin ». En particulier, les missions de l'Autorité internationale de la Ruhr consistant à répartir la production de la Ruhr entre marché allemand et exportations, à lutter contre les pratiques discriminatoires et les concentrations excessives tombaient dans les compétences de la nouvelle communauté⁵. Pour Schuman c'était un moindre mal, alors que le risque était réel de voir l'Autorité internationale de la Ruhr disparaître « sans aucune contrepartie » sous la pression des Américains, soucieux de voir l'Allemagne participer au réarmement de l'Occident en ce début de guerre de Corée (Poidevin, 1988b, p. 112). Par ailleurs, l'égalité des droits entre Etats membres dans le cadre du nouveau traité rendait obsolète la limitation de la production allemande d'acier⁶. La France reconnaissait que la Haute Commission alliée et les groupes de contrôle qui lui étaient rattachés devaient renoncer à leurs fonctions en matières de charbon et d'acier pour lesquelles compétence était donnée à la Haute Autorité⁷. Ainsi, la solution

¹ *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, article 28.

² Monnet, 1976, p. 516.

³ MAE, Mémoire remis par M. Hallstein à M. Monnet, 13 octobre 1950, *Coopération économique*, vol. 507, p. 5.

⁴ MAE, Lettre au Gouvernement de la République fédérale allemande, 18 avril 1951, *Coopération économique*, vol. 507.

⁵ MAE, Projet d'exposé des motifs, juin 1951, *Coopération économique*, vol. 502, p. 5-7.

⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁷ MAE, Lettre au Gouvernement de la République fédérale allemande, 18 avril 1951, *Coopération économique*, vol. 507.

européenne prenait la place des limitations unilatérales, achevant le passage du paradigme de l'équilibre de la puissance à celui de l'intégration. La production de la Sarre était incluse dans l'accord, mais par un échange de lettres annexées au traité sur demande allemande, la RFA souligna bien qu'elle ne reconnaissait pas son statut d'autonomie et la France reconnut que la signature allemande ne valait pas reconnaissance et que le statut n'était que provisoire¹. Par la suite, la Sarre fut envisagée par les Français comme un possible territoire européen, solution qui fut rejetée par référendum et elle fut finalement restituée à la RFA par les accords de Luxembourg du 27 octobre 1956.

Conclusion

Le traité de Paris illustre parfaitement la logique de l'intégration institutionnelle. Dans la logique de l'équilibre de la puissance qui avait prévalu jusque là contre l'Allemagne et qui continuait de fonctionner contre l'URSS, il s'était agi de prévenir la domination par la résistance à la dépendance. Avec le traité de Paris, il s'agissait désormais de s'accommoder de l'interdépendance par des contrepouvoirs institutionnels. Entre les deux systèmes il existe un élément de continuité : la recherche de l'équilibre puisque l'hégémonie est impossible. Mais alors que dans l'équilibre de la puissance, les Etats cherchent à préserver leur indépendance les uns par rapport aux autres, dans l'intégration ils prennent acte de l'interdépendance et cherchent désormais à s'équilibrer sur un mode interne c'est-à-dire par des institutions communes. C'est ce qui fait la différence entre l'intégration et la simple coopération *ad hoc* sans transferts de souveraineté ou règle contraignante. Lorsque l'interdépendance est devenue essentielle pour la sécurité et la souveraineté des Etats, ceux-ci ne peuvent plus se permettre de dépendre des aléas de la bonne volonté de leurs partenaires et ils ont besoin de mécanismes stables, obligatoires et prédictibles. On passe ainsi d'un équilibre horizontal entre puissances indépendantes à un équilibre vertical, intégré. La Haute Autorité supranationale permet de stabiliser l'équilibre entre puissances interdépendantes, notamment la France et l'Allemagne ; le Conseil permet aux gouvernements de faire équilibre à la Haute Autorité en évitant de lui conférer une position par trop hégémonique. Plus tard, le Parlement européen permet aux parlementaires d'équilibrer le pouvoir des gouvernements qui risquait d'être étendu à leurs dépens par les progrès de l'intégration. C'est l'intérêt du traité de Paris de montrer la continuité qui existe entre les questions d'équilibre entre puissances (équilibre anarchique) qui

¹ Voir Adenauer (1965, p. 423-424).

sont traditionnellement étudiées par les spécialistes des relations internationales et les questions d'équilibre entre institutions internes (équilibre hiérarchique), traditionnellement étudiées par les spécialistes de politique comparée. L'ordre interne n'est pas le contraire mais bien un cas particulier de l'ordre international, sous l'empire de certaines contraintes. Face aux théories statiques, qui n'expliquent que l'équilibre de la puissance (néoréalisme), ou que l'intégration (libéralisme sous toutes ses formes), l'intérêt d'une théorie réaliste du changement est justement de faire se rencontrer l'ensemble des sous-champs de la science politique.

5. L'exemple *a contrario* de la CED 1950-1954

Il a souvent été reproché à la théorie néofonctionnaliste de ne proposer qu'un mécanisme univoque, prédisant toujours plus d'intégration et par conséquent incapable de rendre compte des difficultés, des coups d'arrêt, voire des éventuels retours en arrière dans le processus d'unification européenne. Haas (1975) considéra d'ailleurs sa théorie invalidée par l'« eurosclérose » des années 1960-1970, puis lui accorda une nouvelle pertinence au regard du redémarrage des années 1980, tout en renonçant au principe d'automaticité du *spillover* (2004, p. XIX-XXI). Cependant, une théorie valable sauf quand elle ne l'est pas n'est pas d'une grande utilité. Une théorie réaliste de l'intégration se doit donc d'expliquer aussi bien l'intégration que son absence ou son échec. Si, en situation d'avantage défensif, les facteurs qui augmentent l'interdépendance poussent à l'association, les facteurs qui limitent l'interdépendance relative doivent *a contrario* pousser à la résistance. Le projet avorté de Communauté européenne de défense (CED) est ainsi particulièrement intéressant puisqu'il offre un exemple typique d'échec dans l'histoire de l'unification européenne et permet ainsi d'étudier les contraintes qui s'opposent au processus d'intégration.

Appréhender l'histoire de la CED sous l'angle des contraintes et des rapports de force internationaux, aussi bien ceux qui favorisèrent l'émergence du projet que ceux qui poussèrent à son abandon final, constitue une approche longtemps délaissée par l'historiographie française. Ainsi que l'a analysé Vial (1992, p. 12), celle-ci s'est bien davantage concentrée sur le « débat idéologico-politique » au Parlement et dans l'opinion que sur les enjeux de fond, pour expliquer l'échec du traité. Cette focalisation fut inaugurée très

tôt avec la parution du livre d'Aron et Lerner (1956). Aron y présente la CED comme « la plus grande querelle idéologico-politique que la France ait connue probablement depuis l'affaire Dreyfus » (1956, p. 9). Il place notamment au premier plan la dimension parlementaire : « Le parti dit "européen" était au pouvoir à l'origine, dans l'opposition au terme de l'entreprise » (p. 1). Voilà qui serait la « cause décisive » (p. 18) de la non-ratification. L'échec du traité serait donc dû à la montée en puissance des anti-européens. Pourtant cette explication ne peut être que d'une portée limitée, de même que la naissance de l'intégration ne pouvait être expliquée simplement par la montée en puissance de groupes (économiques, bureaucratiques, politiques) favorables à l'Europe. Une fois encore, on n'explique pas un phénomène en désignant simplement les acteurs qui l'ont porté. Cela ne fait que repousser le problème sans le résoudre. Il faut en effet souligner que la même Assemblée nationale élue en 1951 ratifia le traité CECA par 377 voix contre 233 et rejeta trois ans plus tard la CED par 319 voix contre 264. Lorsqu'il s'agit de rendre compte de cette évolution, l'approche parlementaire insiste d'abord sur le jeu des coalitions : entre temps, les socialistes, réputés pro-européens, passèrent dans l'opposition, tandis que les gaullistes rentraient au gouvernement (Fauvet, 1956, p. 24). Certes, mais il faut rappeler que les députés socialistes eux-mêmes finirent par voter majoritairement en faveur du rejet de la CED (53 contre 50). Finalement, pour expliquer les divisions des familles politiques traditionnelles, c'est l'étude des discours, des argumentaires des deux bords qui a souvent constitué l'essentiel des analyses, comme celle d'Aron qui s'attache à démontrer les erreurs du camp « cédiste », qui en se focalisant sur la question du réarmement allemand se serait condamné à défendre l'argument du « moindre mal », c'est-à-dire un argument « faible » (1956, p. 13). Se prenant au jeu, Aron va même jusqu'à mettre en scène son propre jugement personnel dans l'évaluation des arguments (« à mon sens », p. 11). Quant à Lerner (1956, p. 190), il estime que la défaite de la CED est due « à une impulsion sentimentale bien plus qu'à un choix éclairé », insistant notamment sur « l'image mythique » que se faisaient les uns et les autres de la place de la France dans le monde. Enfin, pour Hoffmann (1956, p. 60), il s'agissait tout bonnement d'une nouvelle « guerre de religion ». Comme souvent, un certain idéalisme vient ici colmater les brèches d'une analyse superficielle (ici étroitement parlementaire) des rapports de force politique. Or, dans une perspective réaliste, la « querelle » idéologique, les argumentaires, les représentations ne peuvent constituer des explications satisfaisantes car ils ne sont que les symptômes de facteurs plus profonds. C'est parce que des contraintes de fond

s'opposaient à la CED que ses adversaires se renforcèrent et que leurs arguments sonnèrent plus justes.

De façon générale, Vial (1992, p. 12) constate que la focalisation idéologico-politique conduit à faire passer les enjeux de fond, notamment les termes du traité et les questions militaires, au second plan. A l'extrême, la CED a souvent été présentée comme si elle n'avait été qu'une question de principe, un sujet creux, pur prétexte à une joute oratoire. Malgré ses limites et bien qu'ancienne, l'approche d'Aron et Lerner a profondément imprégné les travaux postérieurs jusqu'à aujourd'hui, au point que Vial (1992, p. 13) parle à ce sujet de « dogme de l'historiographie de la CED ». Ainsi, Gaïti (1998, p. 131) parle d'un débat dans lequel « les passions semblent renverser toute rationalité » et qui porte « non pas sur les termes complexes d'un traité militaire, mais sur le patriotisme et sur les sentiments vis-à-vis des Allemands moins de dix ans après la fin de la seconde guerre mondiale ». Et si Gaïti convient qu'il faut dépasser cette approche purement idéologique, c'est pour souligner que le débat sur la CED a été un « test des positions politiques » (p. 132). L'opposition à la CED était ainsi le « point de ralliement » des « exclus » de la IV^{ème} République, aussi bien des partis d'opposition (PC, RPF) que des personnalités issues de tous les groupes ayant en commun leur éloignement des gouvernements (p. 135). A l'inverse, le camp « cédiste » réunissait les « symboles du régime » (p. 136). La question de la CED aurait ainsi permis de fédérer une coalition hétéroclite d'opposants au régime, finalement incarnée par la figure de Pierre Mendès-France (p. 158). Dans cette analyse, la question de l'intégration européenne disparaît totalement et le rejet de la CED n'est plus qu'un effet collatéral de luttes n'ayant aucun rapport et qui auraient probablement pu se greffer à un tout autre sujet. Privilégiant aussi l'approche parlementaire, Parsons (2002 ; 2003) considère que la France a dans un premier temps soutenu la CED, alors même que la majorité parlementaire était divisée, essentiellement parce que Robert Schuman et les partisans de l'Europe communautaire étaient aux commandes de la politique étrangère et étaient en mesure d'imposer leur choix aux partis de la « troisième force » (2002, p. 63). Selon lui, comme pour Aron, alors que la CED aurait pu encore être ratifiée début 1952, le fait décisif fut en mars 1952 le passage des socialistes dans l'opposition, pour des raisons de politique intérieure, les sceptiques de ce parti ne se sentant alors plus tenus de soutenir la politique européenne du gouvernement (2002, p. 64 ; 2003, p. 74-75). Et si Parsons (2003, p. 76-77) évoque aussi les opinions des militaires, il n'en analyse pas les fondements, comme si elles aussi étaient totalement indépendantes des contraintes de fond. En somme, pour Parsons,

les prises de position étaient essentiellement idéologiques et le résultat fut totalement contingent. Plus récemment, Van Middelaar (2012, p. 227-238), dans le sous-chapitre qu'il consacre à la CED, n'évoque que très rapidement le contenu du traité et en explique l'échec dans la droite ligne d'Aron et Lerner, sous le titre « un débat idéologique français » (p. 235), évoquant le caractère « irréel » d'une querelle où des arguments identiques pouvaient conduire à des conclusions opposées et où les « fanatiques des deux bords » tenaient le premier rôle (p. 236). Paradoxalement, l'affaire de la CED en ressort presque dépolitisée, vidée de tout contenu tangible. Finalement, du point de vue d'une théorie de l'intégration, l'analyse parlementaire de l'échec de la CED présente les défauts inverses de ceux de l'approche néofonctionnaliste. En effet, en se focalisant sur les acteurs supranationaux ou transnationaux, l'analyse néofonctionnaliste tend à entretenir l'image du « coup de force » par lequel l'intégration émerge *ex nihilo*, tout en négligeant les résistances nationales. A l'inverse ici, l'approche parlementaire donne l'image d'un traité disparaissant, pour des raisons n'ayant rien à voir avec les enjeux de fond, dans le trou noir d'une querelle franco-française, sans prendre en compte les contraintes qui avaient initialement poussé à l'intégration militaire. Face à ces deux écueils, l'enjeu d'une théorie réaliste de l'intégration est de proposer un modèle dans lequel « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme », autrement dit, de montrer que les mécanismes conduisant à la désintégration sont de même nature que ceux conduisant à l'intégration.

Répondant au constat de Vial (1992) et cherchant à dépasser le cadre strictement parlementaire, Pitman (2000) a tenté une explication économique de l'échec de la CED. Cependant, cette analyse n'a qu'une portée limitée, d'abord parce que la CED comme la CECA n'était pas principalement fondée sur des enjeux économiques. Ensuite, il en ressort que les industriels étaient divisés entre les industries stratégiques, comme l'aéronautique, qui s'attendaient à bénéficier largement des commandes de la CED et d'autre part les industries non stratégiques, comme le textile et l'acier, qui s'attendaient plutôt à se voir préférer leurs concurrents des autres pays de la Communauté (Pitman, 2000, p. 58-59). Cela ne permet donc pas vraiment d'expliquer l'évolution de la position française sur la période. Plus intéressants furent les travaux qui cherchèrent à remettre au premier plan la dimension proprement militaire notamment à travers le point de vue des chefs de l'armée françaises (Guillen, 1993 ; Bariéty, 1993 ; Abzac-Epezy et Vial, 1993 ; Baudet, 1994 ; Vial, 2000). Cette nouvelle approche se révéla fructueuse à un double titre. D'une part, en se focalisant sur des acteurs qui

étaient les premiers à être concernés par l'intégration militaire, elle permit de faire porter l'analyse sur le contenu du traité lui-même ou plutôt de ses différentes versions successives, ainsi que sur ses implications concrètes (en termes d'unités de combat, de nombre d'hommes, de budget etc.). D'autre part, les chefs militaires ayant participé activement au débat public sur la CED, l'étude de leur évolution permit de donner une certaine profondeur aux prises de position parlementaires, qui, loin d'être purement idéologiques, étaient souvent informées et orientées par les considérations « techniques » mises en avant par les militaires (Vial, 2000, p. 157, note 85). Enfin, à travers l'étude d'un groupe prêt à accepter la CED avec quelques réserves au départ mais qui finit par lui être franchement hostile, au point d'entrer parfois en rébellion ouverte à l'égard du pouvoir politique, comme dans le cas exemplaire du maréchal Juin, ces travaux permirent d'approcher, au-delà des discours parlementaires, les contraintes extérieures qui intervinrent tout au long du débat, jouèrent sur les incitations qui pesaient sur les décideurs et poussèrent finalement la France à abandonner une option qu'elle avait défendue quelques années auparavant (Vial, 1992, p. 14). En somme, les chefs militaires jouent ici un rôle d'acteurs témoins à peu près équivalent à celui que jouaient les diplomates de la direction d'Europe du Quai d'Orsay au sujet du passage de la politique traditionnelle d'équilibre à la politique d'intégration. C'est pourquoi, contrairement à l'approche parlementaire, cette approche historiographique peut être la base d'une analyse réaliste de la CED, permettant d'illustrer les facteurs structurels défavorables à l'intégration voire favorable à une forme de désintégration. Et alors que l'approche parlementaire semblait condamnée à ne produire que des explications contingentes, propres au contexte politique de la France des années 1950, une approche par les contraintes extérieures permet quant à elle d'alimenter une théorie générale de la désintégration, transposable à d'autres cas. Nous tenterons ici d'illustrer deux points. D'une part, contrairement à ce qu'un certains téléologie néofonctionnaliste a parfois laissé entendre, l'interdépendance n'est pas un phénomène unidirectionnel, ne pouvant que se renforcer avec le temps. Une situation d'interdépendance peut parfaitement s'atténuer au contraire et donc rendre l'intégration de moins en moins nécessaire. Surtout, la CED offre un parfait exemple de ce que l'on pourrait appeler la concurrence des contraintes. L'interdépendance entre deux acteurs ne doit pas seulement être appréciée de façon absolue mais aussi de façon relative. Elle coexiste avec d'autres dépendances, propres à chaque acteur ou les liant à de tiers acteurs. C'est pourquoi une situation d'interdépendance ne peut réellement favoriser l'intégration que si elle est prépondérante et donc si elle l'emporte en intensité sur les autres contraintes qui sont en concurrence avec elle. Nous tenterons de

montrer que l'échec de la CED fut essentiellement déterminé par l'atténuation progressive de la contrainte européenne d'une part, due à l'éloignement du risque de guerre en Europe et à l'établissement de la détente, et surtout à l'intensification de la contrainte d'Outre-mer d'autre part, due à la multiplication des conflits coloniaux. Autrement dit, les contraintes militaires de la France se révélèrent plus mondiales qu'européennes, rendant l'armée européenne de plus en plus difficile à réaliser. Même si le traité avait été ratifié en 1952, cette difficulté de fond se serait opposée à son application. Et c'est d'abord pour cette raison qu'aucun gouvernement ne s'engagea en faveur de la ratification et que le camp des opposants gagna constamment du terrain. Cette évolution du contexte stratégique analysée en termes de dépendances concurrentes permet ainsi de rendre compte de ce que la théorie réaliste de Rosato peine à expliquer, à savoir que le souci de préserver la souveraineté nationale l'ait finalement emporté sur les avantages d'une solution intégrée pourtant préférée quelques années auparavant (2011, p. 151).

Ce choix de focalisation a par ailleurs des implications quant à la compréhension de l'intégration européenne sur une plus longue durée. Dans la postface de son livre de 1956, Aron, précisément parce qu'il envisageait le problème essentiellement d'un point de vue idéologique, concluait à l'échec définitif de l'idée européenne (p. 209-214). Dans sa perspective, l'Europe était essentiellement une idée et cette idée était morte, vaincue par le « crime du 30 août ». En revanche, si l'on suit l'approche en termes de contraintes, l'échec de l'intégration dans le domaine militaire ne devait en aucun cas présager de l'échec ou du succès de l'intégration dans d'autres domaines, notamment économiques, structurés par d'autres types de contraintes et d'interdépendances. L'interdépendance commerciale notamment allait jouer un rôle essentiel à l'origine du traité de Rome, en cours de négociation au moment de la parution du livre d'Aron et Lerner. Mais d'autre part, l'approche réaliste nous permet de comprendre pourquoi, jusqu'à nos jours, l'intégration européenne dans le domaine militaire est demeurée relativement limitée par rapport au domaine économique. En effet aujourd'hui encore, les puissances militaires européennes ne semblent pas tant occupées par des conflits sur le continent européen, susceptibles d'augmenter leur dépendance mutuelle, que par des conflits outre-mer, qui les concernent très inégalement. L'intervention française au Mali en 2013, au cours de laquelle l'armée française a reçu beaucoup plus de soutien de la part de ses alliés africains que de ses partenaires de l'Union européenne, fournit à cet égard une bonne illustration. En somme, la concurrence des contraintes est une réalité

toujours actuelle et une relance de l'intégration militaire européenne ne pourrait que résulter d'une donne stratégique nouvelle.

a. Encadrer le réarmement allemand

L'enjeu du projet de CED était dans le fond pour les Français le même que celui de la CECA : éviter la renaissance d'une puissance allemande en la plaçant dans un cadre européen contraignant. Plus précisément, après la perspective d'une rapide reconstruction économique de l'Allemagne, c'était la perspective d'un rapide réarmement de l'Allemagne, dans le cadre de la guerre froide, que les décideurs français durent affronter. Ici encore, l'interdépendance et ses solutions étaient au cœur du problème. Comme l'intégration du charbon et de l'acier, l'intégration militaire était donc la poursuite d'une politique d'équilibre de la puissance par d'autres moyens : s'il n'était pas possible d'empêcher la renaissance d'une armée allemande jouant un rôle central en Europe et donc que l'interdépendance était incontournable, alors il valait mieux la corseter dans un cadre européen.

Tant que l'Allemagne était condamnée au désarmement, l'idée d'une armée européenne était sans objet. La possibilité d'un réarmement allemand avait commencé à être évoquée dans les milieux militaires dès la fin 1948. De façon générale, il s'agissait d'éviter qu'une Allemagne désarmée ne facilite une invasion soviétique. En France, le vice-amiral Lemonnier, chef d'état-major de la Marine demanda en novembre 1948 que la question du réarmement allemand soit portée à l'ordre du jour du Comité des chefs d'état-major : il insista sur la contribution qu'apporterait en cas de guerre ce « peuple guerrier farouchement anticommuniste », sur le désavantage économique à épargner aux Allemands les charges militaires de la défense de l'Occident et sur le fait que s'organisait en Allemagne de l'Est une « police populaire » de 100 000 hommes, souvent issus de la *Wehrmacht* (Guillen, 1983, p. 4). Cependant, ces débats furent d'abord sans suites politiques.

Alors qu'ils cherchaient à limiter le relèvement économique allemand, les dirigeants français refusaient *a fortiori* toute idée de renaissance militaire. Même après la signature du Pacte atlantique le 4 avril 1949, le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman assura à l'Assemblée nationale le 25 juillet 1949 que l'Allemagne « n'a pas d'armement et qu'elle

n'en aura pas¹ ». Il précisa le 15 novembre 1949 que « l'Allemagne de l'Ouest ne sera ni réarmée ni incluse dans le Pacte atlantique² » et le 24 novembre à l'Assemblée il déclara que le gouvernement « considère comme hors de toute discussion possible la reconstitution d'une force militaire allemande³ ». Le Chancelier Adenauer, qui venait de signer le 22 novembre 1949 le Protocole de Petersberg où il s'engageait à coopérer à la politique de démilitarisation de son territoire, répondit le 3 décembre à un journaliste du *Cleveland Plain Dealer* qui l'interrogeait sur la perspective d'une participation allemande à la défense de l'Europe occidentale : « Je répliquai que je n'accepterais en aucune circonstance que certains de mes compatriotes servissent dans des formations étrangères comme mercenaires. Même si les Alliés réclamaient une contribution allemande à la défense de l'Europe, je m'opposerais à la formation d'une *Wehrmacht*. Tout ce que je pourrais envisager comme cas extrême, ce serait un contingent allemand dans le cadre d'une armée de la fédération européenne⁴. » Ces propos s'inscrivaient alors dans une tactique générale visant à reconquérir la souveraineté allemande par la voie européenne (Gauzy, 2000, p. 32). Mais cette ouverture se heurta au refus de la France et Robert Schuman réaffirma le 7 décembre 1949 devant la commission des Affaires étrangères du Conseil de la République qu'il n'était pas question de réarmer l'Allemagne « même pas sous la forme d'une armée européenne dont nous sommes encore très loin⁵ ».

Tout changea avec le déclenchement de la guerre de Corée le 25 juin 1950. Il fallut alors envisager sérieusement l'hypothèse d'une offensive du même ordre en Allemagne de l'Ouest, d'autant plus que les Soviétiques avaient mis fin au monopole atomique américain depuis août 1949. Dès le 25 juillet 1950, le haut commissaire américain en Allemagne John McCloy déclara : « Il faudra bien donner aux Allemands les moyens de se défendre si une agression a lieu contre eux⁶. » Pour les Américains, que leur position autorisait à envisager la situation à l'échelle continentale, le réarmement allemand était une évidence. Ainsi, pour le Président Truman : « Sans l'Allemagne, la défense de l'Europe était un combat d'arrière garde sur les rivages de l'océan Atlantique. Avec l'Allemagne on pouvait avoir une défense en profondeur, suffisamment puissante pour offrir une résistance effective à une agression venue de l'Est⁷. » Autrement dit, l'inclusion de l'Allemagne dans le dispositif occidental permettait de pratiquer

¹ Cité par Poidevin (2000, p. 21).

² *Ibidem*.

³ *Ibid.*

⁴ Adenauer (1965, p. 342).

⁵ Cité par Poidevin (2000, p. 22).

⁶ Cité par Monnet (1976, p. 490).

⁷ Cité par Fursdon (1980, p. 83).

la défense élastique qui avait avantagé la défensive pendant la seconde guerre mondiale et allait également jouer un rôle central dans la guerre de Corée. De son côté, dans un mémoire remis le 29 août à la Haute Commission alliée, le Chancelier Adenauer réclama le renforcement des troupes alliées en Allemagne, la création d'une armée européenne avec participation allemande, la formation d'unités militarisées allemandes équivalentes à celles de la police de la RDA et enfin l'établissement d'un nouvel accord remplaçant le statut d'occupation (Poidevin, 2000, p. 24). Au cours d'une réunion à trois à New York le 12 septembre 1950, le secrétaire d'Etat Acheson déclara à Schuman et Bevin que les Etats-Unis comptaient envoyer des renforts en Europe mais à condition que les européens arment soixante divisions « dont dix pourraient être allemandes » : « Il ne s'agit pas de refaire une *Wehrmacht*, mais de verser ces unités dans l'OTAN sous commandement unique d'un général américain, qui sera très vraisemblablement Eisenhower¹. » La France, en pleine négociation du plan Schuman, s'opposa fermement à cette perspective. A la conférence de l'OTAN qui suivit, la position française se trouva isolée et sous pression (Fursdon, 1980, p. 83). Robert Schuman alla jusqu'à mettre en doute la fiabilité du peuple allemand : « Nous autres Français, nous n'avons pas perdu le souvenir de l'attitude des contingents allemands dans l'armée de Napoléon : c'est quand changeait la fortune qu'ils ont eux aussi changé de camp, à Leipzig. L'Allemagne subit le prestige de la force². » Mais comme pour la question de la Ruhr en 1948, les Français durent faire face à l'idée que le réarmement allemand aurait lieu, avec eux ou contre eux. Les discussions de septembre 1950 jouèrent donc pour le gouvernement français un rôle assez comparable à celui des conversations de Londres de 1948 : isolé, le gouvernement français se résigna à l'échec de sa politique d'indépendance fondée sur la limitation de l'Allemagne et dut envisager une politique alternative.

Jean Monnet qui avait commencé à réfléchir au problème durant l'été, écrivit rapidement à Schuman et au Président du Conseil René Pleven pour leur proposer de répondre au même problème par la même solution. Il travailla à ce nouveau projet avec son équipe habituelle, à laquelle se joignit Hervé Alphand, récemment nommé représentant français au Conseil des suppléants de l'Alliance atlantique³. Paul Reuter pensait que les Allemands risquaient de se désintéresser du plan Schuman, au profit de leur adhésion à l'OTAN qui leur était plus favorable, et souligna que leur réarmement les conduirait probablement à l'hégémonie en

¹ Cité par Monnet (1976, p. 497).

² Cité par Bariéty (1993, p. 357).

³ Monnet (1976, p. 501).

Europe (Gavin, 2009, p. 75). Alphanth fut rapidement convaincu que la solution était une armée européenne, dans laquelle des unités allemandes seraient placées sous commandement français¹. Quant à Monnet, dans un mémorandum du 14 octobre 1950 adressé à Pleven, il écrivit : « Si nous laissons les choses aller, tôt ou tard nous serons amenés à nous rallier à une solution de compromis (priorité consentie à la France, mais armée allemande de petites unités) qui ne sera qu'une illusion. La reconstitution de l'armée allemande se fera par cette voie détournée. Notre résistance n'aura servi à rien. » Suivaient trois recommandations au gouvernement en prévision du Comité de défense du Pacte atlantique du 28 octobre 1950 : « 1. Réitérer son opposition irréductible, dans l'intérêt de l'Europe et de la paix, à la reconstitution d'une armée allemande ; 2. Proposer que la solution de l'aspect militaire du problème allemand soit recherchée dans le même esprit et selon les mêmes méthodes que pour le charbon et l'acier : constitution d'une armée européenne unifiée du point de vue de son commandement, de son organisation, de son équipement et de son financement et placée sous la direction d'une Autorité supranationale unique (l'intégration de formations d'origine allemande à ce noyau initial se ferait progressivement) ; 3. Etre assuré que la mise en œuvre de cette solution sera différée jusqu'à la signature du plan Schuman². » Ce dernier point montrait que Monnet, négociateur français du plan Schuman, craignait que le réarmement de l'Allemagne ne le rende moins attrayant aux yeux des négociateurs allemands (Vial, 1994, p. 219). Comme nous l'avons vu, des tensions apparurent à ce moment des débats, qui confirmèrent en partie cette crainte. Il s'agissait donc aussi de gagner du temps. De même que le plan Schuman avait servi à « sauver le plan Monnet » (Milward, 2013, p. 552), de même, Monnet avoua un jour à Reuter : « Pour sauver la CECA, j'ai inventé la CED³. » De façon générale, ces propositions constituèrent la base du plan Pleven, adopté le 21 octobre 1950 en Conseil des ministres et présenté le 24 octobre à l'Assemblée nationale qui l'approuva. Pleven proposa ainsi « la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie⁴ » réalisant « une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire⁵ ». Un ministre européen de la défense serait responsable devant un Conseil de ministres et une Assemblée commune. De plus, « les contingents fournis par les Etats

¹ Alphanth (1977, p. 221).

² Cité par Monnet (1976, p. 503).

³ Cité par Vial (1994, p. 229).

⁴ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne, 24 octobre 1950.

⁵ Cité par Poidevin (2000, p. 27).

participants seraient incorporés dans l'armée européenne au niveau de l'unité la plus petite possible¹ », donc inférieure à la division. Néanmoins, alors que la guerre d'Indochine était déjà engagée, il fut prévu que les forces françaises d'Outre-mer ne seraient pas intégrées dans l'armée européenne (Monnet, p. 505-506). « Les États participants, qui disposent actuellement de forces nationales », c'est-à-dire tous sauf l'Allemagne, pourraient ainsi conserver des forces nationales non intégrées et le ministre européen de la défense pourrait remettre à disposition d'un Etat membre une partie de ses forces intégrées « en vue de faire face à des besoins autres que ceux de la défense commune² », c'est-à-dire essentiellement en vue de répondre à un conflit colonial.

De leur côté, les Américains présentèrent au Comité de Défense du Pacte atlantique du 26 octobre 1950 leurs propres propositions pour l'organisation du réarmement allemand dans le cadre de l'OTAN. D'une part, des divisions allemandes seraient créées, qui seraient recrutées, équipées et entraînées par une Agence fédérale allemande et des officiers allemands seraient présents dans les états-majors alliés. D'autre part, ces divisions seraient intégrées à des corps d'armée alliés, leur nombre serait limité à 20% du nombre total de divisions alliées présentes en Europe et l'Agence fédérale, dirigée par un civil, n'aurait que des attributions administratives, le recrutement des officiers étant encadré par les alliés et la fabrication de matériels lourds ou offensifs restant interdite (Guillen, 1983, p. 8-9). Ce plan était un compromis entre l'impératif stratégique de faire participer les Allemands à la défense de l'Occident et la volonté d'empêcher l'Allemagne de reconstituer une armée puissante et autonome. Il s'agissait donc d'un réarmement limité et entièrement soumis à un commandement allié.

Ce plan américain permet de constater une différence importante entre la question du réarmement et celle de la Ruhr. En matière économique, les Américains avaient poussé à la disparition progressive des limitations de production, au point que « l'égalité des droits » était apparue rapidement comme inévitable. Or, sur la question militaire, les Américains proposaient de garantir une importante limitation du réarmement allemand, qui l'aurait placé dans une situation subordonnée par rapport à la France. Le risque de dépendance était donc plus limité puisqu'en tout état de cause, il n'était pas question à ce stade que l'Allemagne se

¹ Pleven, cité dans Monnet (1976, p. 506).

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne, 24 octobre 1950.

dote à nouveau d'une grande armée autonome et supérieure à l'armée française. C'est la raison pour laquelle les chefs militaires français se montrèrent souvent favorables à cette proposition américaine qui repoussait le champ de bataille vers l'Est tout en garantissant la supériorité de l'armée française sur les forces allemandes (Guillen, 1983, p. 8). Cependant, le gouvernement Pleven refusa le plan américain au profit de son propre plan d'armée européenne, craignant probablement, comme le mémorandum de Monnet, l'engrenage qui conduirait à la reconstitution intégrale de la puissance militaire allemande. L'enjeu était de contraindre au maximum l'autonomie militaire des Allemands : pas d'armée allemande mais des contingents allemands dans une armée européenne, pas de divisions allemandes mais des divisions européennes intégrées formées d'unités nationales de petite taille, soit environ 1000 hommes. En échange, le plan français envisageait le principe de la pleine égalité des droits, condition *sine qua non* de la participation allemande (Guillen, 1983, p. 9). Tout l'enjeu allait être de déterminer si ces contraintes supplémentaires que le plan Pleven représentait pour l'Allemagne équilibreraient les contraintes supplémentaires qu'il représentait pour la France. Plus l'armée française était dépendante du réarmement allemand et de sa coordination avec les troupes allemandes, dans la perspective d'une attaque soviétique, plus l'intégration était avantageuse. Mais si au contraire, la dépendance à l'égard de l'Allemagne s'avérait moins forte que prévue et contrebalancée par d'autres dépendances extra-européennes, la perte d'autonomie impliquée par l'intégration risquait au contraire de s'avérer trop coûteuse. Alors que pour le problème de la Ruhr, les avantages de la CECA sur une AIR inefficace et aux pouvoirs limités était manifestes, ici, l'avantage de l'armée européenne par rapport au plan américain d'intégration de l'Allemagne dans l'OTAN allait s'avérer de plus en plus incertain.

b. Europe contre Union française : la concurrence des contraintes

Si l'option intégrée était apparue séduisante au gouvernement français en 1950 pour faire face à la question de l'interdépendance militaire en Europe, un autre théâtre d'opération allait en réalité s'avérer beaucoup plus contraignant pour l'armée française en termes humains et financiers : les guerres outre-mer. Or, non seulement les conflits coloniaux ne favorisaient pas l'interdépendance européenne, mais au contraire, en plaçant la France face à des engagements qui n'intéressaient pas directement ses partenaires européens, ils rendaient la perspective d'une armée intégrée de plus en plus coûteuse en termes de perte de marge de manœuvre.

Autrement dit, la contrainte européenne était en concurrence avec une contrainte d'outre-mer et la montée progressive de l'intensité de la seconde allait compliquer de plus en plus la mise en place de la CED.

Dès le début des négociations, les difficultés furent mises en avant par les chefs militaires français. Le 24 juillet 1951, la Conférence préparatoire aboutit à Paris à un accord de principe sur une Communauté européenne de défense. Le rapport intérimaire ne prévoyait déjà plus l'intégration des troupes nationales sur la base de petites unités mais se ralliait, pour des raisons d'efficacité du commandement, à l'idée américaine de former des divisions allemandes, comptant 15 000 hommes chacune (Poidevin, 1983, p. 36). Le 23 août 1951, le Comité des chefs d'état-major précisa les points sur lesquels il appelait le gouvernement à la fermeté lors de la négociation du traité : d'une part, toutes les futures forces allemandes devaient être intégrées à l'armée européenne, alors que la France devait garder sous commandement national une partie de ses forces, notamment pour assurer sa présence en Indochine et en Afrique du Nord et, en cas de difficulté dans l'Union française, devait pouvoir effectuer des prélèvements sur ses forces intégrées à l'armée européenne ; d'autre part, la France devait affecter à l'armée européenne des forces supérieures aux forces allemandes pour que le commandant en chef ne puisse qu'être un français (Guillen, 1983, p. 11-12). Ces deux exigences simultanées risquaient en fait d'être contradictoires car plus l'armée française aurait besoin d'affecter des troupes Outre-mer pour contrer les révoltes anticoloniales, moins elle serait en mesure d'affecter plus, voire même autant de forces à l'armée européenne que l'Allemagne.

Or, si l'armée européenne avait été composée en majorité de contingents allemands, une grande partie des troupes françaises aurait risqué de se retrouver intégrée à une armée sous *leadership* allemand. Cette solution aurait risqué de devenir bien plus favorable à l'Allemagne que la solution américaine proposée dans le cadre de l'OTAN, tout en étant nettement plus contraignante pour les Français. Le général Juin, encore favorable au projet, en précisa ainsi la condition à Georges Bidault, ministre de la défense, dans une lettre du 5 septembre 1951 : « Il ne fait aucun doute en effet que si, fin 1952, nous n'arrivons pas à nous présenter en Europe avec une armée majoritaire, tant en quantité qu'en qualité, c'est aux Allemands qu'iraient, sans que nous puissions nous y opposer, priorités et faveurs [...] »¹, sous entendu des

¹ Lettre de Juin à Bidault, 5 septembre 1951, citée par Vial (2000, p. 143).

Américains. La CED aurait ainsi fondé la dépendance militaire de la France à l'égard de l'Allemagne au lieu de l'encadrer. Posé en termes de dépendance relative, tout le problème de la CED revenait dans le fond à cette question : les contraintes militaires de la France étaient-elles suffisamment européennes pour que l'intégration devienne une solution plus qu'un problème ? Cette question fut identifiée dès le début des négociations par le gouvernement français qui demanda le soutien des Américains dans la guerre d'Indochine en insistant sur le lien étroit entre ce conflit et les chances de succès de l'armée européenne (Aimaq, 2000, p. 124-134)

Si la délégation française à la Conférence de Paris était dirigée par un diplomate, Hervé Alphand, les positions des chefs militaires purent cependant être relayées au comité militaire de la conférence, où la France était représentée par le général de Larminat qui recevait ses instructions du Comité des chefs d'état-major (Guillen, 1983, p. 12). Par ailleurs, le général de Larminat avait été à partir de 1945 inspecteur général des Troupes d'Outre-mer. Au cours des négociations, le risque que la CED n'offre à l'Allemagne une situation trop avantageuse fut notamment soulevé au sujet de la participation allemande, son volume et son niveau (la division, le bataillon...). D'un côté le risque était de recomposer des forces armées allemandes trop importantes, composées de divisions autonomes, susceptibles de supplanter l'armée française ; de l'autre, le risque stratégique était que la contribution allemande soit trop légère face aux troupes communistes et que des divisions européennes soient désorganisées du fait de leur caractère multinational. L'état-major de l'armée de terre souligna ce double écueil : décider une participation allemande trop importante à un niveau trop élevé « c'est donner à l'Allemagne, qui y intégrera tous ses combattants, une puissance telle qu'elle y aura la prépondérance et pourrait en réclamer la direction. Au contraire, décider un niveau trop bas, c'est risquer de faire de l'armée européenne des groupements incommandables, sans valeur opérationnelle réelle¹. » De même, du point de vue du volume, les Etats-Unis demandaient une contribution allemande équivalant à 12 divisions américaines, soit 540 000 hommes ; or, si la France avait dû fournir autant d'hommes pour ne pas concéder la majorité aux Allemands, cela aurait constitué « un effort incompatible avec ses charges extérieures », c'est-à-dire incompatible avec la nécessité de maintenir des forces suffisantes hors de l'armée européenne, disponibles en Indochine et en Afrique du Nord. La participation allemande fut donc ramenée lors de la négociation du traité à 12 divisions légères soit 180 000 hommes, pour que la

¹ Note du 10 septembre 1951, citée par Guillen (1983, p. 13).

France puisse suivre (Guillen, 1983, p. 13). Une autre façon de répondre à ce problème fut de faire appel aux Britanniques afin d'équilibrer le réarmement allemand par leur présence puisque la France ne pouvait le faire seule. Dès août 1951, le gouvernement Pleven fit de la participation du Royaume-Uni une priorité. Après le refus britannique de participer, cette politique ne put aboutir finalement en avril 1952 qu'à des garanties américaines et britanniques prévoyant une assistance en cas d'agression de la CED (Poidevin, 1983, p. 41).

Le même problème se posa dans le domaine budgétaire. Fin novembre 1951 à Londres, les alliés s'entendirent pour demander à l'Allemagne d'attribuer à la défense une part de son revenu national comparable à celle des autres Etats occidentaux, c'est-à-dire 10%, soit 12 milliards de marks pour l'année 1952-1953, dont 5 milliards pour les frais d'occupation américains et britanniques et 7 milliards pour l'éventuelle armée européenne ; par ailleurs, les Français tenaient à ce que les contributions financières de la France et de l'Allemagne à l'armée européenne soient égales afin d'éviter que l'Allemagne ne puisse revendiquer « une autorité plus grande » et « des effectifs plus importants que les Français¹ » ; or, le budget militaire français était de 950 milliards de francs, mais une fois déduites les dépenses affectées aux troupes non intégrées à l'armée européenne et notamment aux troupes d'Outre-mer, il n'aurait plus dépassé 290 milliards de francs, soit 3,5 milliards de marks, c'est-à-dire la moitié de la contribution allemande potentielle. Comme le souligna le général Juin dans une lettre au président de la République, le 5 mars 1952 : « Le déficit de notre budget militaire, par rapport à ce qui serait souhaitable, correspond à peu près aux dépenses nécessitées par la guerre que nous supportons en Indochine dans l'intérêt commun². » Ce problème aurait pu être réglé si le budget de l'armée européenne avait pu être diminué, mais alors les alliés Anglo-américains auraient fait valoir l'insuffisance de cette solution eu égard aux besoins de la défense de l'Occident (Guillen, 1983, p. 15-16). Finalement, le traité de Paris prévoit une contribution allemande de 10,2 milliards de marks (Poidevin, 1983, p. 43). Mais, on le voit, la contrainte coloniale était bien le nœud du problème de l'armée européenne du point de vue français. En août 1951, le général Juin constata : « La France n'a pas les moyens d'atteindre deux objectifs à la fois : poursuivre la guerre d'Indochine et porter son effort de réarmement en Europe à un niveau suffisant pour que le centre de gravité de la défense européenne ne risque pas de passer en Allemagne³. » De son côté, Jean Monnet, nommé en octobre 1951

¹ Note du 6 décembre 1951, citée par Poidevin (1983 p. 42).

² Lettre de Juin à Auriol, 4 mars 1952, citée par Vial (2000, p. 144).

³ Note du 13 août 1951, citée par Baudet (1994, p. 170).

représentant français au *Temporary Council Committee*, organe de l'OTAN chargé précisément de discuter des contributions financière des Etats membres, en arriva exactement au même constat : « Il est maintenant tout à fait évident que nous ne pouvons pas envisager en même temps de poursuivre notre effort de contribution européenne au niveau auquel il faut que nous le fassions, et en même temps de poursuivre notre effort en Indochine dans la mesure où nous le faisons¹. »

Ce problème de fond expliqua largement les prises de position de plus en plus réservée des chefs d'état-major à l'égard du projet de CED. Ainsi, dans un mémorandum au gouvernement du 15 novembre 1951, ils décrivirent la situation comme une impasse et appelèrent le gouvernement à augmenter l'effort français de réarmement afin d'équilibrer l'Allemagne dans l'armée européenne ainsi qu'à assouplir sa position en acceptant une période transitoire où l'armée européenne délèguerait ses pouvoirs aux armées nationales (Guillen, 1983, p. 16). Le général Juin, président du Comité des chefs d'état-major, défendit notamment cette période transitoire en espérant qu'avec le temps la situation se détende en Europe et en Outre-mer. A sa demande, le Comité adressa un mémorandum dans ce sens au ministre de la Défense, le 13 décembre 1951 (Guillen, 1983, p. 17). Le général Blanc, chef d'état-major de l'Armée de terre, plaida également dans une note d'octobre 1951 en faveur d'une période transitoire indéterminée durant laquelle les responsabilités devaient demeurer nationales. En janvier et en mars 1952, le Comité insista et demanda à nouveau au gouvernement de prendre position en faveur d'une période transitoire. Et, le traité à peine signé, se posa déjà la question de sa modification « dans le sens d'une aide plus grande et plus prolongée demandée aux organisations nationales² ». Cependant, à ce stade, les difficultés que soulevaient les chefs militaires ne les empêchaient pas de suivre loyalement le cap défini par le pouvoir politique. Le général Juin lui même, qui allait *in fine* prendre la tête des opposants à l'armée européenne, affirmait devant le Comité de Défense nationale du 24 avril 1952 s'être rallié à cette option « parce qu'il est indispensable de renforcer tout de suite la défense de l'Europe occidentale et qu'une position négative aurait conduit à la reconstitution de l'armée allemande, avec la complicité des Etats-Unis³ ».

¹ Lettre de Monnet à Schuman, 1^{er} février 1952, citée par Vial (1994, p. 240).

² MD, fiche pour le Comité des chefs d'état-major, 5 septembre 1952, GR 8 S 239, p. 15.

³ Cité par Guillen (1983, p. 9).

Le traité fut signé le 27 mai 1952, prévoyant notamment à son article 43 qu'une décision à la majorité serait adoptée au Conseil en recueillant les voix d'une majorité absolue des Etats membres, ou bien : « en cas de partage égal des voix, celles des représentants d'Etats membres mettant ensemble à la disposition de la Communauté au moins les deux tiers du total des contributions des Etats membres¹ ». Les contributions humaines et financières des Etats devaient donc avoir un impact direct sur leur poids respectif dans la prise de décision. Par ailleurs, dans son ordre du jour de février 1952 approuvant l'idée d'armée européenne, l'Assemblée nationale avait explicitement recommandé au gouvernement que les contingents français mis à la disposition de la CED soient à tout moment au moins égaux à ceux de tout autre membre, ce qui visait plus particulièrement l'Allemagne². Or, de ce point de vue, le problème français ne fit que s'amplifier du fait de l'aggravation de la situation en Indochine. Dès le 11 avril 1952, dans un rapport au ministre de la Défense, le général Juin attira l'attention sur la contrainte financière imposée par la guerre (Guillen, 1983, p. 22). Pour écarter la perspective d'une CED dominée par l'Allemagne, le général Juin défendit devant le Comité de défense nationale du 24 avril 1952 la prolongation du service militaire à deux ans et l'envoi non plus seulement de professionnels mais d'appelés du contingent en Indochine, afin de rapatrier les troupes nécessaires à la formation de nouvelles unités en Europe (Guillen, 1983, p. 19). Mais le gouvernement refusa cette escalade et rabaisa ses prévisions pour les effectifs français de l'armée européenne, ce qui donnait pour 1954 un contingent terrestre allemand supérieur de 114 000 hommes au contingent français, et pour 1956, une force aérienne tactique allemande supérieure aux forces françaises intégrées (Guillen, 1983, p. 22). Cette perspective ne manqua pas d'attiser les opinions sceptiques à l'égard du traité. Ainsi, le député RPF Philippe Barrès souligna ce problème dans une question à Robert Schuman : « Nous pouvons nous trouver freinés par les problèmes d'Indochine et nous verrons l'Allemagne aller en flèche et être beaucoup plus puissante que nous sur le terrain de l'armée européenne³. » Une note de février 1953 intitulée « les contradictions stratégiques de la CED » estimait même qu'une contribution allemande de 12 divisions était encore nettement insuffisante pour pouvoir espérer équilibrer les forces soviétiques⁴. La France était donc face à un « dilemme » : ou bien ne demander à l'Allemagne qu'une contribution « notoirement insuffisante » et donc « sans commune mesure avec les inconvénients du traité », ou bien

¹ *Traité instituant la Communauté européenne de défense*, signé à Paris, le 27 mai 1952, article 43.

² MD, ordre du jour relatif à la CED voté par l'Assemblée nationale, JO du 17 février 1952, GR 1 Q 64.

³ Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée, 8 juillet 1952, citée par Poidevin (1983, p. 48).

⁴ MD, Les contradictions stratégiques de la CED, 13 février 1953, GR 1 Q 65.

« courir le risque de voir l'Allemagne dominer l'Europe ». Ainsi, lorsque le gouvernement envisagea de réduire le niveau des forces allemandes pour le rapprocher de la contribution française, il se heurta au Comité des chefs d'état-major, début 1953 : « Sur le plan militaire, il n'est pas possible de réduire l'apport allemand sous peine de compromettre la défense occidentale. L'équilibre nécessaire entre les contingents français et allemands doit être recherché par le maintien des objectifs français et non par la réduction des forces allemandes¹. » Les chefs d'état-major envisagèrent alors de prélever des effectifs en Afrique du Nord, mais en 1952-1953 les émeutes en Tunisie et au Maroc nécessitèrent au contraire l'envoi de troupes supplémentaires prélevées sur les effectifs européens. Le gouvernement se retrouva à nouveau devant un dilemme : menacer le maintien de l'ordre en Afrique du Nord ou maintenir le déséquilibre en faveur de l'Allemagne au sein de la CED². D'ailleurs, dès octobre 1952 les chefs militaires d'Afrique du Nord réunis à Rabat dans le cadre de la Conférence militaire nord-africaine, adressèrent un mémorandum au gouvernement faisant part de leurs inquiétudes quant aux conséquences de la CED en termes de statut, d'emploi des forces et d'équipement (Guillen, 1983, p. 20). Et le problème qui se posait en termes d'effectifs se posait toujours, en parallèle, en termes budgétaires. Ainsi, en juillet 1953, alors qu'était anticipée pour 1954 une contribution financière allemande à la CED s'élevant au minimum à 500 milliards de francs, il fut jugé « indispensable que la participation française soit du même ordre³ », d'autant plus que cette évaluation était déjà jugée « très faible ». Or, le chef d'état-major général de la marine, le vice-amiral d'escadre Nomy, fit observer dans une note qu'une participation financière française à la CED de 500 milliards, à prélever sur des crédits de la Défense nationale fixés à 836 milliards, supposait « une option politique : faire passer les besoins européens avant les besoins OTAN et Indochine⁴ », point sur lequel il appelait une « réflexion approfondie ». Cette situation qui rendait le problème de plus en plus insoluble, tant d'un point de vue humain que financier, expliqua la radicalisation de l'opposition de l'armée au projet de CED, qui risquait d'affaiblir les positions françaises outre-mer d'une part et de « cristalliser » le déséquilibre entre les troupes françaises et allemandes d'autre part (Guillen, 1983, p. 23)⁵.

¹ Cité par Guillen (1983, p. 22-23).

² MD, note du Secrétariat général permanent de la Défense nationale pour le ministre de la Défense nationale, 6 octobre 1953, GR 1 Q 65, annexe II, p. 2-3.

³ MD, fiche pour le Comité des chefs d'état-major, 20 juillet 1953, GR 8 S 239.

⁴ MD, note au Major Général des Forces Armées, 16 juillet 1953, GR 8 S 239.

⁵ Par ailleurs, Bariéty (1993, p. 361-365) souligne une dernière difficulté de fond pour la France. En effet, selon cet historien, l'absence de coordination entre les négociateurs du traité et les atomistes du Commissariat à l'énergie atomique qui préparaient secrètement l'acquisition de la bombe atomique par la France eut pour

De son côté, le Quai d'Orsay, notamment Parodi, le secrétaire général et La Tournelle, le directeur politique, était largement hostile et Alphand, qui présidait la négociation sur le traité, y était un partisan isolé (Pastor-Castro, 2006 ; Gavin, 2009, p. 79-80)¹. Une note du ministère du 28 janvier 1953 fit la synthèse des problèmes posés par la CED. D'une part, le risque majeur était celui d'une contrainte insuffisante de l'Allemagne, de la « défection politique de l'Allemagne » entraînant une « sécession » de ses troupes, réduisant à néant les objectifs de la CED². Or, seule la présence en Allemagne « de nombreuses forces alliées » aurait permis d'écartier ce danger, mais « nous n'avons jusqu'à maintenant pu obtenir de nos alliés Anglo-saxons aucune assurance formelle à cet égard ». D'autre part, le risque était celui d'un affaiblissement de la France par une contrainte excessive : « C'est avant tout par l'Union française que la France demeure une grande puissance. C'est par l'Union française que nous pouvons faire équilibre à la puissance renaissante de l'Allemagne. Or, il a été amplement démontré que la Communauté européenne de défense comporte les plus grands risques pour la cohésion de l'Union française. Il est bien évident, en effet, que la politique d'intégration européenne dans le domaine militaire, sans parler naturellement du domaine politique, risque de nous conduire à un véritable écartèlement entre deux entités, Europe et Union française, qui demeurent entièrement distinctes. » La concurrence des contraintes était ainsi clairement exposée. Et le poids de l'Union française, qui relativisait la dépendance stratégique à l'égard de l'Allemagne, incitait à privilégier la logique de l'équilibre de la puissance sur celle de l'intégration en Europe. La note concluait : « Est-il sage, dans l'espoir fallacieux d'enchaîner nos voisins, de nous enchaîner nous-mêmes ? » C'est à ce défi que le gouvernement français chercha à répondre en retardant la ratification du traité pour obtenir des garanties supplémentaires.

c. Le repli progressif

Confrontés à la montée de la contrainte d'outre-mer, les gouvernements français tentèrent dans un premier temps d'aménager au maximum le projet de CED. Mais lorsqu'il s'avéra

résultat de rendre contraire aux dispositions du traité le programme de développement atomique voté en juin 1952 par l'Assemblée nationale. Ici encore, une disposition destinée au départ à limiter la puissance allemande risquait de se retourner principalement contre la France.

¹ Alphand (1977, p. 229-230).

² Note sur la Communauté européenne de défense, 28 janvier 1953, Archives nationales, Papiers Bidault.

impossible de rendre le projet compatible avec l'engagement de la France outre-mer et que par ailleurs, la contrainte européenne s'avéra beaucoup moins intense que prévue du fait des débuts de la « coexistence pacifique », alors les dirigeants français abandonnèrent la CED.

Le gouvernement René Mayer arrivé au pouvoir en janvier 1953 s'engagea ainsi à négocier en faveur de l'unité de l'armée française (entre forces intégrées et forces non intégrées en France et en Outre-mer) et de la sécurité des territoires d'Outre-mer ; il s'engagea également à discuter d'une communauté politique à laquelle serait subordonnée l'armée européenne afin de mieux la contrôler ; enfin, une association plus étroite avec le Royaume-Uni serait recherchée en vue de « constituer une garantie supplémentaire contre une prédominance allemande au sein de la CED et contre une tentative de sécession¹ ». Il s'agissait donc d'alléger la contrainte subie par l'armée française tout en sécurisant celle imposée à l'armée allemande par des garanties plus solides. Les discussions avec les Américains en février et mars 1953 n'apportèrent pas de résultat décisif ; les Britanniques, que les Français espéraient voir s'engager à maintenir une forte présence militaire en Allemagne par la signature d'un protocole les associant à la CED se bornèrent à envisager des mécanismes de consultation et de coopération (Poidevin, 1983, p. 53-54). En revanche, les Français parvinrent à faire signer aux cinq partenaires européens du traité de Paris des protocoles additionnels, présentés comme étant principalement motivés par les répercussions de la guerre d'Indochine². Ces protocoles furent signés le 24 mars 1953, prévoyant notamment que le commissariat de la CED ne pourrait s'opposer au prélèvement de forces d'un Etat membre pour faire face à une crise Outre-mer, ni le commandement suprême compétent de l'OTAN « sauf s'il est établi, conformément aux dispositions du Traité, que le retrait dont il s'agit est de nature à compromettre la sécurité de la communauté³ ». Ils prévoyaient également l'absence de limitation pour la production, l'exportation et l'importation de matériel destiné à la défense des territoires d'Outre-mer (Poidevin, 1983, p. 55). Enfin, la période transitoire durant laquelle la pondération de voix entre Etats ne tiendrait pas compte des contingents et des contributions nationales et où l'égalité entre la France et l'Allemagne serait forfaitairement assurée, ne pourrait prendre fin que par une décision unanime⁴. L'idée était que, tant que

¹ MD, fiche pour le Comité des chefs d'état-major, étude des propositions anglaises, 12 février 1953, GR 8 S 239, p. 5.

² MD, compte rendu de la réunion du Comité de direction, 18 février 1953, GR 6 Q 67.

³ MD, Protocoles additionnels au Traité instituant la CED, 24 mars 1953, La documentation française, GR 1 Q 68.

⁴ MD, note au sujet de l'accord relatif au régime forfaitaire de pondération des voix, 20 mai 1953, GR 1 Q 68.

durera le déséquilibre dû à la guerre d'Indochine notamment, la France pourrait maintenir son veto.

Mais cela n'était pas suffisant pour le général Juin (devenu maréchal en 1952). Ce dernier était d'autant plus sensible à la préservation des positions d'Outre-mer que, né en Algérie, ayant exercé les fonctions de Résident général au Maroc, il s'était fait de longue date l'avocat passionné d'un système de défense intégrant l'Afrique du Nord française, dans la continuité de l'expérience de la France libre pendant la seconde guerre mondiale (Vial, 2000, p. 141). Il décrivait même l'Afrique du Nord française comme faisant partie de l'Europe de l'Ouest et formant avec elle « une sorte d'archipel, ayant, par rapport au monde d'aujourd'hui, à peu près la même dimension que la Grèce antique pouvait avoir par rapport au monde connu de son temps¹ ». Or, la CED écartelait justement de plus en plus la France entre son engagement européen et son engagement outre-mer. Ce problème est souligné dans les mémoires du maréchal, qui insistent sur le fait que la CED risquait de « nous gêner dans le libre emploi de l'ensemble des forces françaises », notamment en vue de satisfaire les « nécessités qu'allait nous imposer la conjoncture extérieure » et constatent que « l'hypothèque dont se trouvaient grevés les moyens terrestres du fait de la conjoncture extérieure » ne faisait que « s'accroître de plus en plus d'abord en Indochine et ensuite avec l'éclatement en automne 1954 de l'insurrection algérienne² ». Le maréchal Juin finit ainsi par choisir son camp. A l'occasion d'un discours prononcé à Strasbourg le 3 janvier 1953 pour l'anniversaire de la libération de la ville, il critiqua publiquement la CED, soulignant notamment que la France se mettait dans une situation de dépendance à l'égard de ses partenaires étrangers, qui auraient eu un droit de regard sur le « transfert de forces de la Communauté pour l'exécution de missions hors des territoires couverts par l'OTAN où les forces françaises eussent été les seules visées en raison de nos obligations extérieures³ ». En conséquence : « Avec le tour déjà pris par nos affaires d'Indochine et celui qui se dessinait en Afrique du Nord, nous n'en serions jamais sortis, et les Allemands, ce qui n'avait pas été prévu à l'origine, se fussent bientôt trouvés largement majoritaires [...] » Début 1953, le maréchal proposa un protocole qui aurait instauré non plus seulement une période transitoire pendant laquelle les autorités nationales resteraient aux commandes mais une période transitoire d'une durée indéterminée, jusqu'à la réalisation d'une véritable intégration politique européenne (Guillen, 1983, p. 24). Pour les chefs d'état-

¹ Juin (1960, p. 219).

² *Ibidem*, p. 231-232.

³ *Ibid.*, p. 260-261 (des passages du discours sont repris dans les mémoires).

major, l'idée était qu'une autorité politique européenne serait susceptible de prendre « à son compte les charges extérieures françaises pour la défense des pays d'Outre-mer de l'Union française¹. » Cependant, cette option plus qu'incertaine revenait concrètement à enterrer la CED. Parallèlement, Juin avertissait : « En mon âme et conscience, il me serait impossible d'adhérer au traité et même d'en soutenir la ratification si ces protocoles ne devaient pas être acceptés sous une forme ou sous une autre². » Et il soutint publiquement sa position devant les députés de la commission de la défense nationale³. Pour lui, l'application rapide du traité allait « provoquer de graves perturbations dans l'organisation et le moral des forces françaises⁴ ». Au Comité de Défense nationale du 21 avril 1953, le gouvernement repoussa le protocole proposé par Juin, qui revenait à modifier le traité déjà signé. Le ministre de la défense, René Pleven, souligna que « dans un monde en mouvement, en restant inerte en face d'une Allemagne renaissante, on fait le jeu de ceux qui espèrent reconstituer outre-Rhin une armée nationale⁵ ». Après le rejet de son protocole, Juin se fit menaçant : « Il ne faudra pas compter sur moi pour aider à la ratification, aussi longtemps que la précaution que je suggère, et que j'estime indispensable, n'aura pas été prise. S'il arrivait que je ne fusse suivi ni par le parlement, ni par le gouvernement, celui-ci aurait à pourvoir à mon remplacement dans les charges que j'assume en ce moment⁶. » Et en août 1953, un décret réorganisant le haut-commandement retira de fait au maréchal Juin ses principales responsabilités nationales, confiant le poste de chef d'état-major général des Forces armées au général Ely, qui avait eu l'occasion de manifester sa pleine loyauté à l'égard de la politique du gouvernement (Vial, 2000, p. 151-152). Ely avait également été parmi les premiers au sein de l'armée à alerter le gouvernement sur la nécessité d'un réarmement allemand au service de la défense de l'Ouest (Guillen, 1983, p. 4). Néanmoins, même lui affirma en privé en avril 1954 qu'il ne soutenait la CED que par crainte que la France ne se déjuge : « J'étais opposé à la signature mais le traité a été signé, il faut le ratifier, notre tâche sera de le transformer dans l'application⁷. » De son côté, Juin restait cependant Conseiller militaire permanent du gouvernement.

¹ Note de l'état-major général des Forces armées Air, 9 juillet 1952, citée par Baudet (1994, p. 170).

² Lettre de Juin à Mayer, 23 mars 1953, citée par Vial (2000, p. 145).

³ MD, « La période transitoire devrait être prolongée jusqu'à la constitution d'une autorité politique estime le maréchal Juin », *Le Monde*, 28 mars 1953, GR 1 Q 69.

⁴ Lettre de Juin à Pleven, 16 avril 1953, citée par Guillen (1983, p. 25).

⁵ Cité par Guillen (1983, p. 25).

⁶ Lettre de Juin à Mayer, 21 avril 1953, citée dans Vial (2000, p. 146).

⁷ Cité par Guillen (1983, p. 29).

A partir de 1953, la rupture fut consommée entre l'armée et le gouvernement, et les chefs militaires se tournèrent de plus en plus vers l'opinion pour mobiliser contre le traité. D'une part, avant cette date, des publications et des conférences plus ou moins soutenues par le Comité des chefs d'état-major avaient participé à informer les cadres de l'armée au sujet de la CED, voire à en faire ouvertement la propagande, comme par exemple le plaidoyer du général de Larminat, négociateur du traité, intitulé « Pourquoi une armée européenne et comment ? » publié en mars 1952 dans la *Revue militaire d'information*¹ (organe officiel du ministère de la Défense) (Abzac-Epezy et Vial, 1993, p. 86-89). Or, cette campagne fut ensuite interrompue, signe d'un désaccord de plus en plus manifeste (Guillen, 1983, p. 26-28). D'autre part, des personnalités plus ou moins prestigieuses relayèrent les arguments des chefs d'état-major à plusieurs niveaux : le maréchal Juin qui s'exprima publiquement, nous l'avons vu, et dont l'influence était grande au Parlement (Vial, 2000, p. 157, note 85) mais aussi le général Weygand qui fut reçu par le Président Auriol en mars 1953, le général de Gaulle qui, lors d'une conférence de presse le 25 février 1953 accusa la CED de « tuer » l'Union française et d'assurer la prépondérance de l'Allemagne, ou encore le général Koenig, ancien gouverneur militaire de la zone d'occupation française en Allemagne et depuis 1951 député gaulliste, qui critiqua la CED à la commission de la Défense nationale de l'Assemblée. Le 16 janvier 1953, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le général Koenig prononça également un discours contre la CED qui fut repris dans les journaux, déclarant notamment : « La France ne peut accepter que l'Union française soit coupée en deux parties². » Autres anciens militaires devenus députés, les généraux Aumeran, Monsabert et Billotte s'opposèrent également au traité, ce dernier, élu député gaulliste en 1951, rédigeant une étude très critique³. Par ailleurs, le général Jousse écrivit au Président de la République en février 1953 pour le mettre en garde contre le « danger » que représentait la CED, risquant de mener au « désastre⁴ ». Et le général Gérardot, ancien chef d'état-major de l'Armée de l'air, publia en décembre 1953 un article dans la *Revue de Défense nationale*, publiée sous l'autorité des chefs d'état-major, insistant notamment sur le risque de « scission de l'Union française » : « Associant notre pays, puissance eurafricaine, dont l'avenir réside essentiellement dans l'Union française, à l'Allemagne puissance uniquement européenne et dont les regards sont, depuis les chevaliers teutoniques, constamment tournés vers l'Est, le

¹ MD, *Revue militaire d'information* n°191, 25 mars 1952, GR1Q 65.

² MD, coupure de presse du 28 janvier 1953, Le général Koenig se prononce contre le projet d'« armée européenne », GR 1 Q 65.

³ MD, rapport Billotte, GR 1 Q 69.

⁴ MD, lettre de Jousse à Auriol, 14 février 1953, GR 1 Q 69.

traité de la C.E.D. est conçu dans le sens des préoccupations germaniques et entraîne ainsi la France dans une voie qui n'est plus la sienne¹. »

Le 30 juin 1953, le gouvernement Joseph Laniel succéda à celui de René Mayer en s'engageant devant l'Assemblée de ne pas demander la ratification de la CED avant d'avoir obtenu des garanties supplémentaires sur l'association des Britanniques (Fursdon, 1980, p. 220). Cette politique aboutit à un accord sur la coopération entre le Royaume-Uni et le CED, signé à Paris le 13 avril 1954 (Fursdon, 1980, p. 253). Le Royaume-Uni prévoyait ainsi de participer au Conseil de ministres de la CED, s'engageait à maintenir sur le continent « les unités de ses forces armées qui pourront être nécessaires et propres à assurer, suivant une proportion équitable, sa contribution aux forces indispensables à la défense commune de la zone de l'Atlantique Nord » et déclarait ne pas vouloir se retirer du continent « aussi longtemps que subsistera la menace qui pèse sur la sécurité de l'Europe occidentale² ». Des arrangements militaires prévoyaient le détachement d'une division britannique aux ordres de la CED, dans le cadre de l'OTAN (Fursdon, 1980, p. 254). Cet engagement restait relativement peu contraignant et surtout, il prenait uniquement comme critère le niveau de la menace soviétique et non la nécessité d'encadrer le réarmement allemand, ce qui était le problème central des Français (Fursdon, 1980, p. 255). Le gouvernement Laniel salua néanmoins cet accord le 15 avril 1954 en se déclarant disposé à mettre le débat de ratification à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le 16 avril 1954, le Président Eisenhower fit une déclaration officielle qui apporta également des garanties au gouvernement français : les Etats-Unis s'engageaient à maintenir les forces nécessaires en Europe, à mettre en place des consultations avec la CED, à promouvoir l'intégration la plus poussée entre les forces de la CED, et celles des Etats-Unis et des autres pays de l'OTAN pour le commandement, l'entraînement, le soutien tactique et logistique et à partager des informations en matière de nouvelles technologies d'armement ; enfin, une menace contre l'intégrité et l'unité de la CED serait considérée comme une menace contre la sécurité des Etats-Unis (Fursdon, 1980, p. 256). Il est notable que ces garanties Anglo-américaines, si elles n'affectaient pas fondamentalement l'équilibre interne au système unifié que prévoyait la CED, commençaient

¹ MD, *L'armée européenne et le réarmement allemand*, GR 1 Q 65, p. 8.

² Déclaration faite par le Gouvernement de Sa Majesté devant la Chambre des Communes, le 14 avril 1954, Archives Nationales du Luxembourg, Affaires étrangères, Communauté européenne de défense, Comité intérimaire de la Conférence pour l'organisation de la CED, Correspondance diverse 1952-54, AE 11661.

à dessiner, à la marge, l'esquisse d'un retour progressif à la solution américaine repoussée par la France en 1950, prévoyant un encadrement du réarmement allemand par l'OTAN.

Du côté des chefs militaires, la situation n'était cependant pas détendue. Le général Ely, successeur de Juin chercha début 1954 à réunir les signatures des chefs d'état major sur un texte favorable au traité, afin que le gouvernement puisse se prévaloir du soutien de l'armée au moment du débat de ratification. Ce texte de compromis présentait le traité comme imparfait et appelait à une « application souple et progressive », mais soulignait surtout les « graves répercussions qu'aurait sur le prestige et la position même de la France dans le monde » une non-ratification¹. Or, le général Ely ne parvint pas à rallier ses collègues et fut finalement contraint de signer ce texte seul (Vial, 2000, p. 154). Pire, le maréchal Juin participa activement à la campagne contre le traité. Le 27 mars 1954, à l'occasion d'une cérémonie de remise de légion d'honneur à Auxerre, il affirma que le traité était « inapplicable sur bien des articles », que les protocoles additionnels étaient insuffisants et qu'il convenait plutôt de chercher une « solution de rechange² ». Ce discours eut un grand écho dans la presse et le gouvernement décida aussitôt de retirer au maréchal toutes ses attributions nationales³. Quelques jours plus tard, à l'occasion d'une cérémonie à l'Arc de Triomphe, le Président du Conseil et le ministre de la Défense furent pris à parti par des manifestants, parmi lesquels se trouvaient de nombreux militaires (Vial, 2000, p. 156). Cet épisode cristallisait l'échec du gouvernement dans sa tentative de faire accepter la CED à l'armée. Hervé Alphand, le négociateur du traité, écrivit dans son journal à propos « l'affaire Juin » : « Ce maréchal versatile a pris violemment position contre la ratification du traité et il est évident que ses paroles exerceront une influence néfaste. Comment voter un projet qui n'a pas l'appui de "nos grands chefs militaires" ? Comment nous, députés nationaux, pourrions-nous nous opposer à de Gaulle, à Juin, à Weygand ?⁴ ».

Par ailleurs, à cette époque, la guerre d'Indochine passa clairement au premier plan des priorités extérieures avec le début de la conférence de Genève le 26 avril 1954 et la bataille de Dien Bien Phu, conclue le 7 mai 1954 par la défaite française. Cette situation donnait d'autant plus de poids aux arguments des militaires qui faisaient valoir qu'il était dangereux de priver

¹ Lettre d'Ely à Pleven, 20 mars 1954, citée par Vial (2000, p. 153).

² Discours retranscrit par le maréchal Juin (1960, p. 262-263).

³ Juin (1960, p. 264).

⁴ Alphand (1977, p. 246).

l'armée de sa marge de manœuvre outre-mer ; par ailleurs, les Britanniques n'ayant pris aucun engagement précis sur les troupes qu'il maintiendraient à long terme sur le continent, la capacité française à équilibrer l'Allemagne au sein de la CED devenait clairement illusoire. Le 18 juin 1954, Pierre Mendès-France, adversaire de la guerre et partisan d'une solution politique depuis 1950, forma un nouveau gouvernement dans lequel le général Koenig, adversaire de la CED, remplaçait René Pleven comme ministre de la Défense nationale. Le nouveau Président du Conseil s'engagea devant l'Assemblée à résoudre le conflit indochinois avant 32 jours ou à démissionner (Fursdon, 1980, p. 266). L'accord fut signé le 21 juillet 1954. En revanche, il ne prit pas position sur la CED (Gaïti, 1998, p. 159).

En août, le gouvernement décida cependant de défendre un « projet de protocole d'application » destiné à rendre la CED acceptable, ce qui entraîna la démission de trois ministres anti-cédistes et notamment du ministre de la Défense, le général Koenig. Le 19 août 1954, les six signataires de la CED se réunirent à Bruxelles et Mendès-France les informa qu'en l'état, la ratification ne serait pas votée parce que les protocoles additionnels de 1953 ne protégeaient pas suffisamment les positions de la France Outre-mer et que les garanties britanniques étaient insuffisantes. Il proposa alors son projet de protocole d'application (Fursdon, 1980, p. 281-283). D'une part, les Français souhaitaient affermir les garanties Américaines et Britanniques afin d'éviter le tête-à-tête défavorable avec l'Allemagne : le chapitre I prévoyait que toute décision affectant la politique européenne de défense devait être prise d'un commun accord par le Conseil de la CED et le Conseil de l'OTAN ; surtout, si les Britanniques et les Américains venaient à réviser leur position d'avril 1954 sur le maintien de forces importantes sur le continent européen, ou si l'Allemagne venait à être réunifiée, alors les Etats membres de la CED devaient être libres de quitter l'organisation. D'autre part, les Français cherchaient à limiter au maximum les contraintes qu'exercerait la CED sur les Etats membres : le chapitre II prévoyait une période de huit ans durant laquelle un Etat membre pourrait opposer son veto à toute décision affectant ses intérêts vitaux ; le chapitre V prévoyait que le nombre de divisions françaises serait toujours supérieur au nombre de divisions allemandes et que le projet de budget serait proposé aux parlements nationaux au lieu d'être adopté par le Conseil de ministres de la Communauté¹. Enfin, le projet français visait explicitement à revenir sur le principe de l'égalité des droits en réservant les contraintes de la CED à l'Allemagne : le chapitre IV prévoyait que l'intégration des forces armées serait

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, discours de Pierre Mendès-France, 2^{ème} séance du 29 août 1954.

limitée aux troupes stationnées dans la « zone de couverture », c'est-à-dire en Allemagne ; elle ne s'appliquerait donc qu'aux troupes allemandes et aux troupes stationnées en Allemagne ; de même, le chapitre VI restreignait l'application des limitation en matière nucléaire aux territoires « exposés », c'est-à-dire à l'Allemagne. Ces demandes continuait à tirer le projet dans les directions inaugurées par les protocoles de 1953 et les garanties de 1954, mais en allant beaucoup plus loin, elles auraient modifié la CED en profondeur et les partenaires de la France refusèrent de cautionner, pour l'essentiel, une interprétation qui s'écartait autant du traité original et aurait appelé un nouveau processus de ratification dans les pays où le traité avait déjà été ratifié (RFA et pays du Benelux).

Le 28 août, le débat commença à l'Assemblée nationale. Le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, Jules Moch recommanda le rejet en s'appuyant notamment sur une comparaison entre le texte final et le plan Pleven de 1950. Alors qu'en 1950, Pleven avait annoncé une intégration sur la base de petites unités, il était finalement question de divisions allemandes, voire de corps d'armée, « sur une autorisation unanime du Conseil que l'excédent de divisions allemandes à l'Est du Rhin empêcherait nécessairement de refuser¹. » En somme le traité manquait son principal objectif initial : empêcher la reconstitution d'une armée allemande. De plus, il ne répondait que partiellement aux conditions qu'avait posées l'Assemblée. Parmi les conditions non satisfaites : « la prise en considération, dans la pondération définitive des voix au Conseil, de notre effort hors d'Europe. » Cette question avait pour corolaire celle de l'importance relative des contingents et donc des votes de chaque Etat : « [...] les effectifs allemands dans l'armée européenne seraient supérieurs aux nôtres, car les divisions allemandes seraient toutes en couverture [dans la zone de front], donc à 100 pour 100 de leurs forces du temps de guerre, ce qui est aisé à réaliser dans un pays de 48 millions d'habitants n'ayant pas de forces outre-mer, quand les deux tiers des nôtres sont à 50, à 30 et même à 20 pour 100 de leur effectif du temps de guerre². Ainsi la pondération définitive serait sans doute de 33 pour 100 pour l'Allemagne, d'un peu plus de 25 pour 100 pour l'Italie, de moins de 25 pour 100 pour la France. » Ce problème ne pouvait être compensé par les garanties Américaines et Britanniques « qui restent révocables ». Par

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 28 août 1954.

² L'équilibre de départ devait être de 14 divisions françaises et 12 divisions allemandes, mais même dans ce cas, Moch souligne que les Allemands risquaient d'être majoritaires car leurs divisions seraient à effectifs pleins et les divisions françaises à effectifs partiels. Par ailleurs le maintien de cet équilibre de départ (14-12) n'était pas garanti au-delà de la première tranche de mise sur pied, malgré la tentative de Pierre Mendès-France à Bruxelles de le rendre permanent, qui se heurta au refus de ses partenaires.

ailleurs, Jules Moch souligna un élément important du débat, le fait que le contexte stratégique qui avait suscité le projet d'armée européenne en 1950 avait sensiblement évolué depuis : « Nul ne peut nier que, depuis dix-huit mois, un ensemble de gestes de détente aient été faits, chacun secondaire au début, mais dont la somme est assez significative. Le cessez-le-feu a été signé en Corée. Des contacts internationaux interrompus depuis de longues années ont été repris à Berlin et à Genève et M. le Président du conseil a pu constater que l'influence soviétique ne s'était pas, cette fois, exercée dans le sens de la guerre en Indochine. [...] Telle est la raison fondamentale de notre opposition à une mesure qui pouvait être utile hier, qui sera, hélas! peut-être nécessaire plus tard, mais qui apparaît hautement inopportune aujourd'hui. » En effet, la guerre de Corée qui avait été à l'origine du souci de réarmement allemand, s'était soldée par un armistice signé à Panmunjom le 27 juillet 1953, consacrant le retour au *statu quo ante bellum*. La guerre s'était avérée indécise du fait de l'avantage défensif, l'heure était donc au dialogue entre Est et Ouest comme l'avait montré le rôle de l'Union soviétique dans la résolution du conflit indochinois. La CED qui répondait à l'urgence du réarmement, qui prévoyait l'intégration dans la perspective d'une offensive soviétique en Europe, ne devenait-elle pas disproportionnée en contexte de détente (Fursdon, 1980, p. 257 ; Cophornic, 1992) ? Et si le risque de guerre s'éloignait en Europe, plus rien ne retenait les troupes françaises en Europe, alors que les besoins ne faisaient qu'augmenter outre-mer.

Raymond Triboulet, rapporteur pour la commission de Défense résuma à son tour la situation : « Le problème [...] est de savoir si le réarmement allemand peut être mieux limité et contrôlé par la méthode indirecte CED d'entrée dans l'OTAN que par la méthode de l'entrée directe dans l'OTAN¹ ». Dans ce cadre, il souligna le problème central : « Ainsi, la France, même après la fin de la guerre d'Indochine, ne pourra pas, en raison de ses missions mondiales, suivre un accroissement sensible des forces européennes, dont l'Allemagne deviendra alors l'élément prédominant. Quelle limite, quels contrôles imposer à l'Allemagne dans une CED vite devenue une *Wehrmacht* puissante avec des appoints français, italiens, belges, hollandais et même luxembourgeois ? Il nous apparaît, au contraire, mes chers collègues, que si les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont prêts à réarmer l'Allemagne, mais sous contrôle et dans des limites prudentes, si vraiment ils ne veulent pas renouveler les folies d'entre les deux guerres, s'ils entendent faire preuve de sagesse et de prudence, il peut se

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 28 août 1954.

constituer un front uni des trois puissances pour obtenir de l'Allemagne une rénovation des accords de Bonn [qui prévoyaient le réarmement de l'Allemagne dans le cadre de la CED] prévoyant, certes, peut-être, l'entrée officielle de l'Allemagne dans l'OTAN, la possession franche du quinzième siège au comité militaire, mais en contrepartie la rénovation des clauses industrielles du traité de CED, que la situation stratégique de l'Allemagne justifie dans tous les systèmes concevables. » C'était donc une solution alternative qui était recommandée, non plus l'intégration mais la limitation dans le cadre de l'OTAN. Le rapporteur de la commission de défense conclut sur la position de la France : « Parce que la France est la seule des six nations de la CED à disposer de bases militaires essentielles à l'Europe en Afrique, et que tout est fait, dans la CED, pour respecter en priorité la fameuse égalité de droits en face de l'Allemagne, pour ne faire nulle peine légère aux bons Allemands, et qu'ainsi, tous les problèmes, soit d'effectifs, soit de matériels, soit de contribution financière qui se posent à la France sont traités en second plan, en reliquat pour ainsi dire, dès qu'ils sont prévus pour nos territoires d'Outre-mer. On nous dit : "Équipez quatorze divisions pour la CED et après, occupez-vous de l'Afrique et de l'Outre-mer, s'il vous reste des ressources et des hommes." C'est ici qu'éclate en pleine lumière ce qu'il y a d'inacceptable pour la France dans la CED. [...] C'est parce que la CED ruinerait la défense de l'Union française et, par là, la défense de l'Europe, que votre commission de la défense nationale vous demande de la rejeter. (Vifs applaudissements à l'extrême droite, à gauche, à l'extrême gauche et sur plusieurs bancs à droite.) » Le 29 août, Pierre Mendès-France présenta le texte sans le défendre, détaillant les points sur lesquels il n'avait pas obtenu satisfaction à Bruxelles, notamment la proposition visant à garantir de façon contractuelle la supériorité du nombre de divisions françaises sur le nombre de divisions allemandes et refusa de poser la question de confiance¹. Le 30 août, le vote d'une motion préalable écartant le débat fut l'occasion d'enterrer la CED².

d. De l'échec de l'intégration par la CED à la limitation par l'UEO

Le peu d'enthousiasme manifesté par Mendès-France pour faire ratifier la CED tend à laisser penser qu'au moins depuis l'échec du sommet de Bruxelles, il avait déjà en tête une solution de rechange et préférait défendre les garanties recherchées par la France non plus dans le

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} et 2^{ème} séance du 29 août 1954.

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, séance du 30 août 1954.

cadre d'un traité trop contraignant mais en dehors, en se fondant sur une nouvelle base. Au lendemain du sommet de Bruxelles et avant le débat à l'Assemblée, il s'était rendu au Royaume-Uni pour s'entretenir avec le Premier ministre Churchill et la possibilité d'une solution alternative avait été évoquée à demi-mot. Pierre Mendès-France évoqua ainsi : « une sorte de coalition des six pays d'Europe continentale à laquelle se joindrait le Royaume-Uni. Le commandement pourrait être intégré et assorti de modalités particulières entre les pays continentaux pour encadrer l'Allemagne¹. ». L'objectif était donc d'encadrer l'Allemagne par une structure plus légère que la CED et à laquelle le Royaume-Uni pourrait s'associer pleinement. C'était le retour à une logique classique d'équilibre de la puissance.

En septembre-octobre 1954, après le rejet de la CED, des négociations franco-britanniques reprirent sur cette base, ce qui aboutit à un accord de principe : création d'une alliance défensive européenne dans la lignée du pacte de Bruxelles de 1948 obligeant tous les Etats membres à intervenir en cas d'agression d'un allié ; inclusion de la RFA et de l'Italie, avec des conditions particulières pour l'Allemagne ; participation active du Royaume-Uni à la défense du continent (Réau, 2000, p. 312). Les conditions particulières imposées aux Allemands et la participation britannique visaient à contraindre l'Allemagne sans pour autant contraindre la France par l'intégration de ses troupes. La participation britannique était dans la continuité des demandes successives des gouvernements français mais était devenue plus aisée hors du cadre de la CED.

Le 23 octobre 1954, le projet fut finalisé par la signature des accords de Paris, modifiant le pacte de Bruxelles de 1948. La souveraineté de la RFA était reconnue, mais non plus dans le cadre de la CED comme dans les accords de Bonn de 1952, mais dans le cadre de la nouvelle Union de l'Europe occidentale (UEO), incluant, outre les six signataires de la défunte CED, le Royaume-Uni. Cette structure beaucoup plus légère était d'un point de vue militaire entièrement dépendante de l'OTAN, ce qui constituait la victoire de l'encadrement de l'Allemagne par la solution atlantique, défendue par les Américains en 1950. Cependant l'engagement d'assistance en cas d'agression d'un allié conservait la rédaction du pacte de Bruxelles et était plus contraignant que celle du pacte atlantique (Réau, 2000, p. 314). A terme, le principe de l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN était reconnu, ce que la CED avait eu pour mission d'éviter (Soutou, 1987). L'Allemagne s'engageait à participer à l'unification

¹ Cité par Réau (2000, p. 311).

européenne et à contribuer à la défense de l'Occident sous le contrôle de l'UEO. Afin d'encadrer le réarmement allemand, était créée une Agence de contrôle des armements, ayant un pouvoir de contrôle sur tous les armements des pays membres, l'Allemagne se voyant en particulier interdire la fabrication et la possession d'armes atomiques, bactériologiques et chimiques. Contrairement au traité CED, qui du fait de sa nature intégrée était fondé sur la non-discrimination, les accords de Paris ouvraient la voie à la supériorité nucléaire de la France sur l'Allemagne (Bariéty, 1993, p. 381). En échange de cette discrimination, Américains, Britanniques et Français s'engageaient à défendre la sécurité de la RFA y compris Berlin-Ouest et à œuvrer pour la réunification de l'Allemagne (Réau, 2000, p. 315-316). Enfin, le Royaume-Uni s'engageait à maintenir des unités en Allemagne, répondant ainsi à une forte attente française. Désormais, le retrait des troupes britanniques stationnées sur le continent serait subordonné à un vote majoritaire au sein de l'UEO, ce qui constituait une garantie plus solide que les déclarations d'intentions d'avril 1954 (Réau, 2000, p. 318). Ainsi, les accords de Paris étaient moins dans la rupture que dans la continuité avec les positions de repli de 1953 et 1954 visant le maintien de la marge de manœuvre de l'armée française et le soutien des forces britanniques pour encadrer les Allemands. Seulement, cette solution n'avait pas pu être trouvée dans le cadre rigide de la CED et avait donc nécessité un échec pour devenir envisageable. Et l'objectif d'encadrement du réarmement allemand prévu par la CED était également une mission centrale de l'UEO. Ces accords furent ratifiés par l'Assemblée nationale le 30 décembre 1954 par une courte majorité rassemblant à la fois des cédistes et des anticédistes, et le 26 mars 1955 par le Conseil de la République à une forte majorité (Réau, 2000, p. 316-331).

Conclusion

Une fois de plus, nous avons vu les gouvernements naviguer à vue entre des contraintes différentes : opposer une force suffisante à l'Union soviétique, contrôler le réarmement allemand et maintenir la prééminence française, tout en conservant une marge d'action suffisante pour répondre aux conflits coloniaux. C'est l'impossibilité de concilier toutes ces contraintes dans le cadre de la CED qui a condamné le projet et poussé la France à repartir sur de nouvelles bases. Alors que sur le problème de la Ruhr, la limitation par l'Autorité internationale de la Ruhr avait échoué et fait place à l'intégration par la CECA, dans le cas du réarmement allemand, l'intégration par la CED a échoué et fait place à la limitation par

l'UEO et l'Agence de contrôle des armements. La symétrie entre ces deux cas d'étude appelle deux remarques. D'une part, dans un cas comme dans l'autre le fait marquant est que la réorientation de la politique française n'a pas été la conséquence de l'émergence de nouvelles préférences, mais de nouvelles contraintes, d'un nouveau contexte international. Entre 1945 et 1950, les Français ont d'abord cherché à limiter la reconstitution de l'industrie de la Ruhr avec le soutien des alliés, puis, lorsque cette politique s'est heurtée à l'inéluctabilité du redressement allemand, à s'associer à l'Allemagne dans la gestion du charbon et de l'acier. Entre 1950 et 1954, les Français ont d'abord cherché à s'associer à l'Allemagne dans une armée européenne, puis lorsque cette politique s'est heurtée à la contrainte coloniale, à limiter le réarmement allemand avec l'aide des alliés. La thèse fondamentale du réalisme se trouve ainsi parfaitement illustrée : ce sont les contraintes qui expliquent l'évolution historique des politiques poursuivies. Le choix entre une politique d'équilibre de la puissance et une politique d'intégration dépend du poids de l'interdépendance. Cette thèse s'oppose notamment dans le champ de la politique européenne à celle de l'intergouvernementalisme libéral, selon laquelle « la variation des fins compte plus que la variation des moyens » (Moravcsik, 1997, p. 522). L'évolution de la position de la France n'a pas tant suivi l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle élite animée par une idéologie différente de l'ancienne (rappelons que l'Assemblée nationale qui a rejeté le projet en 1954 y était encore favorable en 1952) que celle d'un nouveau contexte stratégique qui a progressivement restructuré le jeu de la préservation du pouvoir. Pour reprendre les termes de Moravcsik (1997, p. 521) les réorientations de la politique française sont mieux expliquées comme des changements de « stratégies » que comme de changements de « préférences ».

Mais au-delà de leurs points communs, les épisodes de la Ruhr et du réarmement allemand sont également complémentaires. Dans le premier cas, les Français ont expérimenté la contrainte de l'interdépendance prépondérante ; dans le second celui d'une interdépendance relativement limitée, d'une part par l'existence d'une dépendance concurrente, à l'égard de l'Union française en plein milieu des guerres coloniales, et d'autre part par l'évolution du contexte stratégique, de la guerre de Corée à la détente, atténuant le risque d'une guerre décisive en Europe. Le point essentiel n'est donc pas, comme le suggère Bossuat (1996, p. 222) que « le plan Schuman distillait la dose exacte de supranationalité supportable par la société française » alors que la CED conduisait à une « Europe fédérale » dans laquelle « la France n'était pas sûre de pouvoir résister à l'Allemagne ». En effet, la supranationalité ne

doit pas être appréciée dans l'absolu, mais en fonction de l'interdépendance qui structure chaque secteur. C'est ce qui explique que la supranationalité ait pu se développer par la suite dans le domaine économique et notamment commercial, mais beaucoup moins dans le domaine militaire. Autant une armée française essentiellement engagée dans un conflit en Europe pour la défense de la métropole aurait été très dépendante de fait des troupes allemandes et se serait aisément intégrée dans une armée européenne ; autant une armée française transférant massivement ses effectifs outre-mer devait avant tout préserver sa liberté d'action. De même, si en matière de charbon et d'acier, la question allemande s'était trouvée en concurrence avec un autre enjeu lié à la sécurité de la France, le tiraillement apparu à propos de la CED aurait probablement eu lieu aussi quant à la ratification du plan Schuman. Cette comparaison avec la CECA fait apparaître le point central d'une théorie réaliste de l'intégration, c'est-à-dire que s'il existe des facteurs favorisant l'association, il existe également des facteurs œuvrant en sens contraire en faveur de la dissociation voire la sécession des systèmes politiques, soit parce qu'ils limitent l'interdépendance en valeur absolue (l'éloignement du risque de guerre en Europe), soit parce qu'ils en limitent l'importance relative en renforçant des dépendances concurrentes (la montée des conflits dans l'Union française). L'intégration n'est pas, comme aiment à le croire les néofonctionnalistes, un phénomène destiné à se prolonger de façon régulière et continue vers un système toujours plus unifié. C'est un phénomène qui répond à des contraintes précises et qui pourrait parfaitement, si ces contraintes disparaissaient ou changeaient de sens, s'arrêter ou éventuellement revenir en arrière si les Etats européens étaient soumis à des contraintes très différentes.

Enfin, l'histoire de la CED montre *a contrario* que la « méthode Monnet » consistant à négocier entre technocrates de bonne volonté, en se fermant au maximum aux pressions des intérêts concernés, n'explique rien. D'une part, la bonne entente entre négociateurs, formant entre eux une petite « communauté épistémique », est généralement le symptôme plus que la cause de l'intérêt des gouvernements à trouver un compromis entre eux, qui les pousse (comme au printemps 1950) à désigner des négociateurs enclins à le faciliter. D'autre part, cette méthode a pu marcher pour le plan Schuman parce qu'aucune contrainte grave n'agissait en sens contraire, mais n'a pas pu écarter les problèmes militaires qu'impliquait la CED. Les délégations à la conférence de Paris avaient beau s'entendre à merveille, réunissant notamment des Français d'Alsace et des Allemands francophiles, parlant alternativement

Français et Allemand et convaincus que tout était possible, le poids des contraintes ne s'en fit pas moins violemment sentir aboutissant à l'échec définitif d'un traité signé par six pays et ratifié par quatre. Pire, la proximité des négociateurs entre eux contribua, dans le cas de la CED, à entretenir la « coupure », voire la défiance des capitales à l'égard de négociateurs jugés trop optimistes (Gauzy, 2000, p. 43). La chute de Dien Bien Phu finit par jouer le rôle d'un électrochoc, faisant clairement voir aux délégations étrangères le poids que faisait peser la contrainte d'outre-mer sur la France (Gauzy, 2000, p. 45). De même, Dwan (2000) montre que le réseau transatlantique formé par Jean Monnet et ses amis dans l'administration américaine, notamment le secrétaire d'Etat John Foster Dulles, joua un rôle extrêmement actif afin de promouvoir l'armée européenne. L'épisode le plus marquant fut la menace proférée par Dulles en décembre 1953 d'une « révision déchirante » (*agonising reappraisal*) de la politique américaine en cas de non ratification du traité (Dwan, 2000, p. 75 ; Ruane, 2000, p. 6). En définitive, ce réseau d'hommes convaincus se trouva de plus en plus isolé et Dwan estime même que leur influence a été contre-productive, en légitimant ceux qui accusaient la CED d'être un projet d'inspiration américaine (2000, p. 88-89). La « position exceptionnelle » occupée par Monnet « à l'intersection des champs du pouvoir français et américain » (Cohen 2012, p. 387) qui avait été une ressource lorsque la politique française rejoignait les attentes américaines (1950), devint quasiment un stigmate lorsque celle-ci réaffirma son indépendance (1954). Cet épisode marqua finalement l'affaiblissement de l'influence de Monnet (Vial, 1994, p. 243). L'échec de la CED montre donc les limites d'une explication de l'intégration européenne par les « réseaux politiques transnationaux » (Kaiser et Leucht, 2008). Quand les contraintes sont favorables, ces réseaux fonctionnent bien, mais quand les contraintes sont défavorables, ils sont tout simplement impuissants à les surmonter.

IV. L'intégration parlementaire

La question du renforcement des pouvoirs du Parlement européen est un excellent cas d'étude pour mettre en évidence les limites explicatives du consensus économique-idéaliste et le besoin d'une alternative réaliste. D'un côté, comme pour l'intégration gouvernementale, un grand nombre d'explications se focalisent essentiellement sur les bénéficiaires de cette évolution, c'est-à-dire sur les parlementaires européens, ainsi que sur leurs « batailles » (Priestley, 2008), leurs « coups » (Beauvallet et Michon, 2012, p. 127), qui, dans une perspective supranationale proche de celle du néofonctionnalisme, leur auraient permis de se renforcer par eux-mêmes (Cohen, 1997 ; Corbett, 1998 ; Costa, 2001 ; Hix, 2002b ; Priestley, 2008 ; Mény, 2009 ; Gfeller, 2012). Cependant, si l'on peut raisonnablement penser que les parlementaires européens avaient intérêts à revendiquer des pouvoirs et à en tirer le meilleur parti, cela n'explique pas pourquoi les gouvernements rédacteurs des traités ont accédé à leurs revendications en leur reconnaissant des compétences importantes, sauf dans des cas marginaux. Certes, les députés européens ont très tôt utilisé leur règlement intérieur pour conférer une dimension politique à leur assemblée. Cohen (1997) montre que dès 1953, ils entreprirent la « révolution des fauteuils » consistant à siéger non pas par nationalités ou par ordre alphabétique mais par groupes politiques, puis résolurent progressivement de s'auto-dénommer « Parlement européen¹ », ce que Van Middelaar qualifie de « putsch symbolique » (2012, p. 426). Par ailleurs, Cohen (2012b) insiste également sur le processus d'autonomisation progressive du Parlement européen, opéré par la dissociation entre ses membres et ceux des autres assemblées parlementaires européennes. Et Vauchez (2013, p. 62-75) remarque que, pour défendre leurs positions tout en palliant leur faiblesse politique, les premiers députés européens mobilisèrent largement le langage de l'expertise et de la rationalité juridique à travers la forme du rapport, notamment lors du débat sur la fusion des Communautés dans les années 1960. Dans le même esprit, Sacriste (2012, p. 42-43) observe que les parlementaires juristes de la commission des affaires juridiques collaboraient souvent avec les services juridiques de la Commission afin de contourner la marginalité de leur institution. Par la suite, Gfeller (2012) montre que les premiers députés européens élus au suffrage universel en 1979, au premier rang desquels leur présidente Simone Veil, ont invoqué leur nouvelle légitimité démocratique pour revendiquer des pouvoirs accrus et

¹ Le traité de Rome parle d'« Assemblée parlementaire européenne ». Le nom de « Parlement européen » n'a été officiellement reconnu que par l'Acte unique de 1986.

affirmer leur rôle. Et en décembre 1979, les députés européens utilisèrent leur pouvoir budgétaires récemment acquis pour pousser le Conseil à revenir sur certaines réductions de dépenses (Corbett, 1998, p. 97-112 ; Priestley, 2008, p. 6-22 ; Gfeller, 2012, p. 92). Dans les années 1980, les députés ont aussi su tirer le maximum de leurs pouvoirs budgétaires pour obliger le Conseil à leur reconnaître un rôle renforcé en la matière, en vue de mettre fin aux « querelles budgétaires¹ » qui réapparaissaient chaque année (Costa, 2001, p. 143-160 ; Mény, 2009, p. 151-163). Corbett (1998, p. 364) insiste également sur le fait que la professionnalisation et l'exercice à temps plein favorisèrent après 1979 la formation de réseaux et l'influence des parlementaires européens. Ces derniers ont même prétendu s'ériger en assemblée constituante, en adoptant le 14 février 1984 un projet de traité instituant l'Union européenne pour lequel ils militèrent activement mais qui resta cependant lettre morte² (Corbett, 1998). Dans les années 1990, les carrières des parlementaires européens se sont progressivement adaptées à l'augmentation de leurs pouvoirs en s'inscrivant davantage dans la durée et en se spécialisant (Beauvallet et Michon, 2010). Enfin, pour Hix (2002b), les Etats n'ont accepté de réduire *de jure* leur pouvoir face au Parlement au traité d'Amsterdam de 1997, en renonçant à la dernière étape de la procédure de codécision, que dans la mesure où le règlement intérieur du Parlement avait rendu cette étape inopérante *de facto*. Par ailleurs, selon Hix, les gouvernements ont consenti à transformer la simple *consultation* du Parlement sur la nomination du Président de la Commission en véritable *approbation*, dans la mesure où le règlement du Parlement avait déjà conféré à cette procédure la signification politique d'une approbation. Ainsi, les gouvernements n'avaient fait qu'institutionnaliser des règles déjà appliquées en pratique, découlant du rapport de force entre institutions. Cependant, ce type d'explication ne vaut que sur des évolutions relativement marginales, jouant sur l'interprétation plus ou moins extensive des traités ; surtout, elle ne fonctionne qu'à un stade déjà avancé de parlementarisation. Par définition, avant de se voir reconnaître ses premiers pouvoirs, notamment budgétaires et législatifs, les parlementaires européens ne pouvaient exercer sur les gouvernements que des contraintes institutionnelles très limitées (Costa et Magnette, 2003, p. 58-65). En particulier dans les années 1960, le Parlement européen n'avait, *de jure* comme *de facto*, qu'un rôle consultatif, à partir duquel aucun coup de force institutionnel n'était possible. Si le Parlement européen avait dû ne compter que sur ses

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 1ère partie, 7 juin 1984, n° 2185, p. 23.

² Nous verrons cependant par la suite par quel biais ce projet contribua néanmoins à inspirer l'Acte unique européen de 1986.

propres forces pour avancer face aux gouvernements, il ne serait certainement pas allé bien loin.

D'un autre côté les études rationalistes dans la lignée de l'intergouvernementalisme (Garrett, 1992 ; Moravcsik, 1998 ; Moravcsik et Nicolaïdis, 1999 ; Pollack, 1997 ; 1999 ; 2003) ont cherché à rendre compte des évolutions institutionnelles européennes par les intérêts des gouvernements qui les décident. Comme nous l'avons vu, la théorie de la crédibilité des engagements selon laquelle les gouvernements mettent en place des institutions contraignantes pour garantir le respect de leurs accords est efficace pour expliquer les délégations à un organe supranational comme la Haute Autorité ou la Commission. En revanche, elle ne peut expliquer les délégations au Parlement européen dont les décisions prises à la majorité sont nettement moins prévisibles et contraintes que celles d'organes techniques comme la Commission, la CJCE ou la BCE (Moravcsik, 1998, p. 311 ; Wagner, 2002). C'est pourquoi même les auteurs intergouvernementalistes (Moravcsik, 1998 ; Pollack, 1997 ; 2003) reconnaissent que l'extension des pouvoirs du Parlement ne peut s'expliquer par un souci de sécurisation des traités. Comme l'explication par les initiatives du Parlement, l'explication par les intérêts des gouvernements ne peut expliquer que des points précis et relativement marginaux. Ainsi, pour König (2008), la procédure de codécision mise en place au traité de Maastricht peut profiter aux gouvernements lorsqu'ils sont en mesure de manipuler l'information du Parlement européen quant à l'état réel de la négociation au Conseil, et leur permettre de gagner en marge de manœuvre face à la Commission. Mais la perspective intergouvernementaliste est incapable d'expliquer pourquoi, de façon générale, des pouvoirs substantiels ont été attribués à un parlement supranational, ainsi que les étapes décisives de l'évolution du Parlement européen que sont la délégation de pouvoirs budgétaires au traité de Luxembourg (1970) et de pouvoirs législatifs lors de l'Acte unique européen (1986). Ainsi, l'idée dominante parmi les chercheurs est bien exprimée par Costa et Magnette (2003, p. 49) : « Contrairement aux membres de la Commission et de la Cour, les parlementaires ne disposaient pas des moyens de contraindre les gouvernements de leur octroyer de plus vastes pouvoirs. Quant aux exécutifs nationaux, mus par la défense de leurs intérêts propres, ils n'avaient en apparence aucune raison de partager leurs pouvoirs de décision et de nomination avec une institution concurrente. Si l'on part de l'axiome, aujourd'hui dominant en science politique, selon lequel les acteurs politiques sont mus par leurs intérêts, l'affirmation du PE est une anomalie. » Pour combler ce vide, c'est comme

toujours le constructivisme qui est mis à contribution : l'extension des pouvoirs du Parlement reflèterait les croyances et les idéologies des gouvernements dans les institutions fédéralistes (Moravcsik, 1998, p. 311 ; Wagner, 2002) ou dans la légitimité démocratique du parlementarisme (Costa et Magnette, 2003 ; Rittberger, 2005), ou encore, serait l'effet d'un processus discursif par lequel les parlementaires européens auraient fini par persuader le Conseil et la Commission (Knudsen, 2012b).

Ainsi, le constructivisme des intergouvernementalistes joue ici le rôle de pis-aller lorsque les auteurs ne parviennent pas à identifier les intérêts en jeu. Il est d'ailleurs assez surprenant de constater que le renforcement des pouvoirs du Conseil est généralement analysé comme répondant aux intérêts froidement calculés des gouvernements, alors que le renforcement des pouvoirs du Parlement est généralement analysé comme la conséquence de normes et de représentations en matière de légitimité, comme si les acteurs oubliaient soudain leurs intérêts d'une institution à l'autre. Dans ce domaine comme dans d'autres, il est possible de montrer que le recours au constructivisme est la conséquence d'une conception trop restrictive des intérêts, appréhendés sous un angle essentiellement économique et ne tenant pas assez compte des contraintes structurelles et des rapports de forces politiques. Tout ce qui ne pouvait être expliqué par les intérêts économiques des Etats a ainsi été renvoyé aux explications idéalistes et aux croyances en termes de légitimité. Ce problème conduit à préciser le sens de la question de la légitimité au regard d'une théorie réaliste. En effet, la légitimité ne repose jamais sur un principe absolu, mais varie dans le temps et dans l'espace. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Rittberger (2005) s'attache à analyser les croyances en matière de légitimité des institutions européennes qui dominent les débats internes à chaque Etat membre. Il en dresse une typologie (p. 55) distinguant les croyances en l'*Etat fédéral*, en la *coopération intergouvernementale* et en la *communauté économique*. Pour Rittberger, à chaque fois qu'un « déficit démocratique » a été ouvert par le transfert de compétences au niveau européen, les gouvernements ont cherché à le combler en s'appuyant sur leurs croyances. Le renforcement du Parlement européen résulterait donc de l'action des gouvernements croyant en l'Etat fédéral. Mais dans une perspective réaliste, il faut aller plus loin et s'interroger sur les facteurs structurels qui déterminent ces croyances. La légitimité doit être pensée, comme les institutions, comme un principe de répartition du pouvoir. Par conséquent, la définition d'un principe de légitimité dominant est toujours l'objet d'un rapport de force entre acteurs, chacun cherchant à défendre son pouvoir à travers le discours qui le justifie. Une crise de légitimité

survient lorsqu'un décalage apparaît entre pouvoir réel et pouvoir légal (Gilpin, 1981, p. 10-11). Ainsi, lorsqu'un acteur a *de facto* suffisamment de pouvoir pour empêcher un gouvernement d'agir sans pour autant que ce pouvoir lui soit institutionnellement reconnu, il a les moyens de contester efficacement la légitimité du gouvernement. La crise de légitimité est en général résolue lorsqu'un nouveau compromis institutionnel accorde au contestataire un pouvoir institutionnel correspondant à son pouvoir réel, c'est-à-dire lorsque ce dernier a finalement plus intérêt à légitimer le nouvel ordre établi qu'à poursuivre la contestation. En somme, les croyances en matière de légitimité ne sont pas des données de départ qui expliqueraient les interactions des différents acteurs mais elles sont le produit des rapports de force et des jeux de pouvoir. Les croyances en termes de légitimité ne fournissent donc pas, dans une perspective réaliste, une explication aux prises de position des acteurs mais sont, au même titre que ces prises de position, la conséquence de leurs contraintes. Il ne suffira pas, par exemple, d'observer que les dirigeants français ont une position plus intergouvernementaliste que les Néerlandais mais il s'agira d'identifier les différences en termes de contrainte parlementaire qui ont déterminé ces différences de position.

Une analyse réaliste de l'intégration parlementaire doit partir du principe que les gouvernements comme les parlementaires ont avant tout cherché à défendre leur pouvoir propre (P1) ; et que leurs prises de position ont été déterminées par les contraintes qu'ils subissaient (P2). Suivant notre théorie, les acteurs passent de la résistance à l'association lorsque l'interdépendance devient incontournable et conduit les stratégies indépendantes à une impasse. Le principal défaut des analyses mentionnées plus haut est qu'elles se focalisent sur les relations entre les gouvernements et le Parlement européen. La thèse développée ici est que le chaînon manquant de cette histoire est le rôle des parlements nationaux. Si l'on fait rentrer cette troisième catégorie d'acteurs dans l'équation, le mystère initial se dissipe : les parlementaires et plus généralement les partis parlementaires nationaux avaient bien intérêt à défendre leur émanation qu'était le Parlement européen ; d'autre part, les parlementaires nationaux disposaient de puissants moyens pour contraindre leurs gouvernements, particulièrement lorsque ces derniers leur demandaient de ratifier un traité. Les parlementaires nationaux sont donc ici des acteurs témoins privilégiés, dans la mesure où ils se situent à l'interaction des contraintes décisives. Alors qu'une importante littérature est consacrée aux rapports entre les parlements nationaux et l'intégration européenne, les études existantes se concentrent essentiellement sur la façon dont les parlementaires nationaux, à partir des années

1980, ont établi des commissions spécialisées (Raunio, 1999 ; Maurer et Wessels, 2001), ont cherché à renforcer leur capacité de contrôle sur les gouvernements (Auel et Benz, 2005), ont développé des formes de coopération interparlementaire (Costa et Latek, 2001 ; Latek, 2003) ou encore ont établi des contacts avec les parlementaires européens (Neunreither, 2005). Nous tenterons ici de montrer que la relation entre les parlements nationaux et l'intégration européenne est beaucoup plus ancienne et essentielle que cela puisque les parlements nationaux ont été au cœur du long combat en faveur du renforcement du Parlement européen, au point que l'on puisse qualifier ce phénomène d'*intégration parlementaire*.

Notre thèse est ainsi que les rapports entre les gouvernements représentés au Conseil et dans les conférences intergouvernementales chargées de rédiger les traités d'une part et le Parlement européen d'autre part ne sont que la continuation des rapports de force établis entre ces mêmes gouvernements et leurs parlements nationaux. Autrement dit, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen répond bien à des intérêts, qui sont ceux des parlements nationaux et des partis parlementaires nationaux. Ces derniers peuvent en effet, par une sorte de transitivité, retrouver au Parlement européen l'influence sur la politique européenne qu'ils perdent dans les parlements nationaux. Cette continuité d'intérêt relative entre parlements nationaux et Parlement européen, n'est cependant ni évidente, ni systématique. Ni avant 1979, lorsqu'ils émanaient directement des parlements nationaux, ni après leur élection au suffrage universel direct, les parlementaires européens ne peuvent être considérés comme de simples porte-parole transparents des parlements nationaux. Néanmoins, Hix (2002a) remarque que les votes des eurodéputés sont principalement déterminés par les partis nationaux dont ils sont issus, qui recrutent et sélectionnent les candidats aux élections européennes. Hix, Noury et Roland (2009) soulignent également que cette prééminence des partis nationaux peut conduire à la rupture de la cohésion de vote au sein des groupes européens. Ces observations tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle les partis nationaux qui perdent des pouvoirs de contrôle au niveau national peuvent bénéficier en contrepartie de l'influence de leurs élus au Parlement européen, même après l'élection au suffrage universel¹. Par ailleurs, nous verrons avec

¹ Pour être rigoureux il faudrait pouvoir montrer que non seulement les partis nationaux bénéficient du relai de leurs collègues européens mais que ce relai est, au moins pour les partis qui le soutiennent, relativement plus efficace que celui des gouvernements représentés au Conseil. Il faudrait ainsi voir si, sur les pouvoirs que les parlements nationaux perdent, ils sont plus fidèlement remplacés par l'influence des parlementaires européens que par celle des ministres. Autrement dit, si une décision prise par le Conseil et le Parlement s'approche plus de leurs préférences qu'une décision prise par le Conseil seul. Un protocole empirique susceptible de répondre à cette question serait probablement réalisable, mais dépasserait largement les limites matérielles et temporelles d'une étude qualitative comme celle-ci.

l'exemple des pouvoirs législatifs accordés au Parlement européen lors de l'Acte unique européen de 1986 que les partis nationaux dont les représentants bénéficient de positions dominantes au Parlement européen, notamment les partis allemands, tendent à le soutenir, alors que les partis nationaux dont les représentants sont relativement marginalisés au Parlement européen, comme les conservateurs britanniques, tendent à le percevoir comme une menace. Ce dernier point semble confirmer également la thèse selon laquelle les parlementaires nationaux soutiennent le Parlement européen lorsqu'ils y trouvent leur intérêt.

En cohérence avec notre thèse initiale selon laquelle il n'y a pas de différence de nature entre politique interne et politique internationale, il s'agit ici d'analyser l'intégration parlementaire avec exactement la même grille de lecture que l'intégration entre gouvernements. Tant que la l'unification européenne ne remettait pas en question les pouvoirs essentiels des parlements nationaux, l'intégration parlementaire était sans objet. Les parlementaires nationaux pouvaient exercer leur influence à travers le contrôle des gouvernements au niveau national. Nous l'avons vu, la création d'une Assemblée commune au traité de Paris répondait davantage à une volonté de certains gouvernements de verrouiller leur engagement mutuel par une institution indépendante qu'à une logique de représentation. Placer la Haute Autorité sous le contrôle de députés européens, c'était surtout l'affranchir des gouvernements. Mais lorsque les prérogatives des parlementaires nationaux ont été sérieusement menacées dans le domaine budgétaire puis législatif, ces derniers ont dû réagir et défendre leur influence. En effet, les transferts de compétences au niveau européen ont eu pour effet de soustraire les politiques concernées à leur contrôle. Ce n'est que qu'à partir du moment où ils ont été placés dans cette situation de dépendance que les parlementaires nationaux se sont tournés vers le Parlement européen et ont soutenu ses revendications. Comme pour les gouvernements, l'intégration n'a pas été pour les parlementaires une abdication *ex nihilo*, mais une réponse institutionnelle à la perte de leur indépendance. C'est parce qu'ils ne pouvaient *de toute façon* plus contrôler certaines décisions budgétaires et législatives au niveau national qu'ils ont soutenu la mise en place d'un contrôle parlementaire au niveau européen.

Par ailleurs, la thèse la plus couramment avancée par les acteurs politiques eux-mêmes pour expliquer le renforcement du Parlement européen est celle d'une simple reproduction au niveau européen des normes parlementaires nationales, ou de « l'isomorphisme normatif » (Costa et Margette, 2003, p. 67). Nous verrons que cette thèse semble bien fonctionner dans

certains cas où des gouvernements défendent au niveau européen des procédures clairement inspirées de leur expérience nationale, par exemple la commission de concertation pour les Allemands, ou la navette en plusieurs lectures successives pour les Italiens. Mais nous verrons surtout que cette thèse ne peut fournir que des explications partielles ou marginales. Premièrement, si les gouvernements s'étaient contentés de reproduire les normes qu'ils avaient intériorisées au niveau national, ils auraient accordé *dès le début* des pouvoirs aux parlementaires européens comparables à ceux dont jouissaient les parlementaires nationaux. Or, ils les ont longtemps enfermés dans un rôle purement consultatif qui ne correspondait à rien dans les constitutions nationales. Ils n'ont accepté de renforcer les pouvoirs du Parlement européen qu'à des moments très précis où les parlementaires nationaux avaient la possibilité de menacer de bloquer le processus d'intégration si les revendications de leurs collègues européens n'étaient pas satisfaites. Et les parlementaires européens n'ont jamais reçu, en bloc, des pouvoirs équivalents à ceux de leurs collègues nationaux mais uniquement ceux que ces derniers ne pouvaient plus exercer, du fait de l'intégration de la décision. Deuxièmement, le cas de la France, longtemps très fermée à l'idée de renforcement des pouvoirs du Parlement européen est symptomatique. Le gouvernement français n'a pas cherché à bâtir un parlement européen sur le modèle du Parlement français, même rabaissé sous la Vème République. S'il a parfois invoqué des normes nationales, comme l'interdiction qu'a le parlement français d'augmenter les dépenses, il a toujours employé cet argument de façon sélective et a aussi longtemps refusé au Parlement européen des pouvoirs pleinement reconnus au parlement français, voire bien moindre¹. Si un lien peut être établi entre la place du parlement en France et la position du gouvernement français à l'égard du Parlement européen, il ne se situe pas au niveau d'un habitus supposé mais bien au niveau des rapports de force : alors que les parlementaires des autres Etats membres avaient les moyens de faire pression sur la position européenne de leur gouvernement, les parlementaires français des années 1960 n'en étaient institutionnellement et politiquement plus capables. Enfin, nous verrons dans un deuxième temps consacré au renforcement des pouvoirs législatifs dans les années 1980 que le cas britannique est encore plus révélateur. Alors que le Royaume-Uni détient une des traditions parlementaires les plus anciennes et prestigieuses d'Europe, non seulement son gouvernement n'a pas cherché à la transposer au niveau européen mais il s'est au contraire longtemps opposé au renforcement des pouvoirs du Parlement européen et ce avec le soutien des parlementaires

¹ Par exemple, le gouvernement français est à l'origine de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires qui a longtemps soustrait au contrôle du Parlement européen la plus grande partie des dépenses de la Communauté européenne.

de Westminster. Nous verrons dans ce cas que pour des pays plus éloignés de la position médiane européenne, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, où le vote est beaucoup plus majoritaire qu'au Conseil, peut entraîner des effets pervers pour les intérêts des parlementaires nationaux. En somme, l'explication par les normes nationales, même si elle est souvent utilisée dans les argumentaires de l'époque, ne rend qu'imparfaitement compte des positions des Etats et ne permet pas d'expliquer les différences entre pros et antis Parlement européen autrement que par des raisonnements *ad hoc*. L'explication réaliste en revanche souligne que cette transposition de normes n'a pu jouer que dans la mesure où certains parlementaires nationaux y avaient intérêt d'une part et dans la mesure où ils avaient les moyens de faire pression dans ce sens sur leurs gouvernements d'autre part. Nous verrons que si les normes nationales ont souvent été invoquées, c'est dans la mesure où les parlementaires qui se voyaient en partie dessaisis au niveau national cherchaient, en compensation, à retrouver au niveau européen des procédures équivalentes. Plus que d'un « isomorphisme normatif », il s'agit donc plutôt d'une relation transactionnelle.

A l'encontre des descriptions de l'intégration européenne comme un processus inédit et incomparable, *sui generis*, post-étatique et post-national, il est à noter que ce processus de renforcement des pouvoirs du Parlement européen est assez comparable à celui qui a conduit à la naissance des parlementarismes nationaux de l'époque moderne. En effet ni les souverains de l'Europe moderne ni le Conseil des ministres des années 1960 n'avaient directement intérêt à partager le pouvoir avec un Parlement et ils ont d'abord tenté d'y résister ; mais l'intégration des parlements dans la structure du pouvoir a constitué le prix à payer pour le financement des projets des gouvernements (Tilly, 1992, p. 64). Par exemple, en France, lorsque le coût croissant des guerres du XVIII^{ème} siècle rendit nécessaire la levée d'impôts supplémentaires, c'est la résistance fiscale des parlements qui aboutit à la convocation des Etats généraux en 1789 ; et c'est la pression budgétaire qui a incité le pouvoir royal à associer les représentants de la Nation à son gouvernement (Mousnier, 2005, 1207-1214). Dans le cas européen comme dans le cas national, les gouvernements se sont résolus à monnayer le consentement des parlementaires au transfert de ressources financières en leur offrant des pouvoirs de contrôle. Au vieux principe « pas de taxation sans représentation » fit ainsi écho le principe « pas de ressources propres sans contrôle parlementaire ». Ici encore, la grille de lecture réaliste met en lumière la continuité historique fondamentale et la reproduction, d'une échelle géographique à l'autre, de configurations politiques identiques,

nées des mêmes constantes. En clair, les gouvernements n'ont pas simplement reproduit les normes parlementaires nationales au niveau européen, ils ont plutôt redécouvert les contraintes qui les avaient créées.

1. Les pouvoirs budgétaires : de la confrontation à l'intégration 1962-1970

Tant que l'intégration européenne n'impliqua pas de transfert direct de compétences parlementaires, les parlements purent préserver leur influence par les voies du contrôle des gouvernements au niveau national. Mais la situation changea à partir du moment où fut prévue la création de ressources propres de la Communauté, ne passant plus par les budgets nationaux. Les compétences des parlementaires furent alors directement en jeu, ce qui provoqua la mobilisation de ces derniers. Tant que l'option de la résistance et de la limitation de la dépendance a été jouable, cela a entraîné un conflit d'intérêts entre gouvernements désireux de faire avancer leurs projets européens et parlements prêts à bloquer ces projets. C'est ainsi que le Président de Gaulle, peu contraint par les intérêts des parlementaires français, a pu résister aux projets d'établissement d'un pouvoir parlementaire européen tandis que le parlement des Pays-Bas a fait pression pour faire échouer le projet de financement de la politique agricole commune chère à la France. Enfin, lorsque l'interdépendance entre gouvernements et parlements devint trop contraignante, c'est-à-dire au moment du passage au financement de la PAC par des ressources propres, la seule solution fut l'association, c'est-à-dire l'intégration du pouvoir parlementaire au système européen, l'augmentation des compétences du Parlement européen dans le cadre du traité de Luxembourg.

a. Les origines du conflit entre gouvernements et parlements

Longtemps, les parlementaires ont été relativement exclus du jeu politique européen, de la même façon qu'ils étaient relativement exclus de la politique internationale en général. C'est la raison pour laquelle les théories réalistes des relations internationales se focalisent le plus souvent sur les élites gouvernementales et les hauts fonctionnaires qui les représentent directement, acteurs de la *high politics*, et considèrent les contre-pouvoirs parlementaires et

l'opinion publique comme autant de facteurs intérieurs négligeables, acteurs de la *low politics*. Dans les années 1950, ce partage des tâches était encore globalement exact. Au traité de Paris, le représentant belge Suetens pouvait encore affirmer : « Nous n'accepterons pas que l'organe de contrôle soit un Parlement issu des Parlements nationaux : seuls ceux-ci détiennent la responsabilité politique. En revanche, les ministres, qui ont l'exercice effectif du pouvoir, devraient constituer cet organe de contrôle¹. » En clair, seuls les ministres peuvent représenter leur parlement national au niveau européen. A cette époque, le parlement néerlandais, qui dans les années 1960 allait être à la pointe du combat en vue du renforcement de l'Assemblée de Strasbourg, pouvait se plaindre « que le gouvernement ne le consultait guère pour les questions de collaboration internationale ; pire, le parlement était chaque fois mis devant le fait accompli » (Manning, 1986). Et lors des négociations du traité de Rome, si l'opportunité de défendre l'attribution de pouvoirs à l'Assemblée européenne en matière agricole fut débattue au Pays-Bas et défendue notamment par le ministre de l'Agriculture et futur commissaire européen à l'Agriculture, Sicco Mansholt, qui y voyait un moyen de court-circuiter les positions plus dirigistes des autres gouvernements, cette option fut rapidement écartée par le cabinet néerlandais qui préféra défendre le vote du Conseil à la majorité qualifiée dans ce domaine et contenir le rôle des parlementaires au niveau national (Griffiths et Asbeek Brusse, 1989, p. 478-479). De fait la principale « arme » des parlementaires pour peser sur la politique européenne restait le refus de ratifier les traités, comme l'avait fait l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 pour le projet de CED. Par prévention, Guy Mollet avait ainsi associé l'Assemblée nationale à la négociation des traités de Rome en organisant un débat approfondi dès l'été 1956, afin de s'assurer de la ratification ultérieure (Palayret, 2001, p. 128). Mais de façon générale, le pouvoir des parlements sur la politique européenne passait essentiellement par les voies ordinaires du contrôle parlementaire dans chaque Etat membre. Ainsi en 1957, le *Bundesrat* allemand fut la première chambre à créer en son sein une Commission pour les Affaires européennes (Raunio, 1999, p. 187 ; Mény, 2009, p. 64). Et la Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas obtint dès 1959 l'organisation d'un débat annuel sur un rapport soumis par le gouvernement sur l'application des traités européens (Niblock, 1971, p. 27). Dans le même temps, la fonction essentiellement consultative de l'Assemblée européenne était maintenue (Palayret, 2001, p. 140-141).

¹ Cité par Monnet (1976, p. 473) ; voir aussi MAE, Compte-rendu du 3 juillet 1950, Coopération économique, vol. 500, p. 3.

La situation évolua dans les années 1960. Le 4 avril 1962, le Conseil des ministres adopta le Règlement 25, instituant un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) chargé de soutenir les marchés agricoles et d'aider à la modernisation des structures de productions. Le volet financier de ce règlement prévoyait que le Fonds serait dans un premier temps alimenté par des contributions des budgets nationaux, puis qu'à partir du 1^{er} juillet 1965 il commencerait à être progressivement alimenté par des ressources propres, de façon à ce qu'il soit entièrement financé par des fonds propres de la Communauté à la fin de la période de transition (31 décembre 1969). Ces fonds propres étaient notamment les prélèvements perçus sur les importations agricoles en provenance de pays extérieurs à la Communauté. Le règlement prévoyait donc la couverture des dépenses de la PAC par des contributions forfaitaires des Etats membres jusqu'au 30 juin 1965 et il était prévu qu'avant cette date, le Conseil, statuant à l'unanimité, établirait de nouvelles règles de financement valables jusqu'au 31 décembre 1969. Le recours à des fonds propres avait été souhaité par la France, soucieuse de sécuriser les acquis de la PAC et d'éviter d'avoir à renégocier régulièrement son financement avec des partenaires plus réticents (Moravcsik, 2000). Or, jusque là, le budget des Communautés était voté par le Conseil uniquement, l'Assemblée parlementaire européenne n'ayant à donner qu'un avis consultatif (Palayret, 2001, p. 141). Le problème qui se posait était donc que des fonds seraient, après la période transitoire, dépensés par le Conseil des ministres, c'est-à-dire par les gouvernements, sans transiter par les budgets nationaux, et donc sans faire l'objet d'un vote par les parlements nationaux. Le risque était alors que l'intégration européenne n'entraîne un transfert de pouvoir des parlementaires en direction des gouvernements c'est-à-dire d'un abaissement du contrôle parlementaire.

Les premiers à soulever ce problème furent les membres du « Parlement européen », (tel qu'il se dénommait lui-même depuis 1962 malgré le refus de la France de lui reconnaître ce titre) pour qui la création de ressources propres impliquait que lui soit accordé un pouvoir budgétaire, en compensation du pouvoir perdu par les parlements nationaux. Les députés adoptèrent ainsi le 18 octobre 1962 une résolution encore assez générale sur la base du rapport du député allemand Arved Deringer (CDU) estimant « indispensable, en vertu des principes démocratiques, que les droits auxquels les Parlements nationaux ont renoncé lors de la ratification du traité de la C.E.E., notamment dans le domaine de la législation et du pouvoir budgétaire, soient transférés dans des délais rapprochés au Parlement européen¹ ». Plus

¹ AHUE, dossier type de la Commission, 31 mars 1969.

spécifiquement, une résolution adoptée le 27 juin 1963 à la suite du rapport du député allemand Hans Furler (CDU), réclama « que le droit de décision sur le budget soit attribué au Parlement au moment où la Communauté disposera de ressources propres¹. » Mais l'Assemblée de Strasbourg n'avait en elle-même aucun moyen de pression sur les gouvernements. Comme le soulignait le Quai d'Orsay : « L'Assemblée n'a pas compétence pour discuter de sa compétence². » Par ailleurs, les Français constataient que « personne jusqu'ici, parmi nos partenaires, ne semble se soucier réellement d'accroître les pouvoirs de l'Assemblée³. » Ainsi : « Dans ces conditions on ne voit pas pourquoi les Ministres devraient prendre en considération la résolution votée par l'Assemblée⁴. » C'est ce constat de départ qui a pu faire dire à Costa et Magnette (2003, p. 49) que les parlementaires européens n'avaient aucun moyen de contraindre les gouvernements. De même, Knudsen (2012b, p. 107) présente comme une « énigme » le fait que ce soit finalement imposé le « lien logique » entre ressources propres et pouvoirs des parlementaires européens. En effet, ce problème n'était soulevé au départ ni au Conseil ni à la Commission (Knudsen, 2012b, p. 109-110). Pour résoudre cette énigme, Knudsen se concentre sur le « débat interinstitutionnel triangulaire » (p. 111) entre Parlement européen, Conseil et Commission et conclut que c'est à force « d'avancer constamment des arguments » en faveur du lien logique que les parlementaires parvinrent à « persuader » les gouvernements et les commissaires (p. 121). Pourtant, comme le soulignaient les diplomates français cités plus haut, le renforcement de l'Assemblée de Strasbourg n'était pas dans l'intérêt du Conseil et rien n'obligeait *a priori* les gouvernements à prêter attentions aux revendications des parlementaires, qui auraient parfaitement pu rester des vœux pieux. Mais ce qui allait rapidement leur donner tort était que les demandes des parlementaires européens allaient être largement relayées par les parlements nationaux qui quant à eux avaient intérêt à voir leur perte compensée et possédaient surtout de forts moyens de pression sur leurs gouvernements. En effet, l'Article 201 du traité de Rome prévoyait que toute décision du Conseil relative au financement de la Communauté par des ressources propres devait être ratifiée par les parlements nationaux, ce qui fournissait un excellent levier. C'est l'interdépendance entre gouvernements et parlements qui allait être décisive. Les

¹ Le rapport de Hans Furler du 14 juin 1963 défendit l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, AHUE, CM2 1965, 1000 ; voir également les débats en séance et la résolution du 27 juin 1963, AHUE, CM2 1965, 1001.

² MAE, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 27 juillet 1963, Coopération économique, vol. 1124.

³ *Ibidem*.

⁴ MAE, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 19 juillet 1963, Coopération économique, vol. 1124.

parlementaires européens n'ont pas persuadé le Conseil à force de répéter leurs arguments : ce sont les parlementaires nationaux qui ont contraint leurs gouvernements à les écouter.

En effet, les revendications des parlementaires européens furent rapidement relayées dans les chambres nationales. La Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas, dont le contrôle sur son gouvernement était déjà un des plus strictes (Newhouse, 1967, p. 72), fut la plus active dans la bataille pour la défense des prérogatives parlementaires. A cette époque, le pays était dirigé par une coalition de centre-droit dominée par le parti catholique. Dès décembre 1963, la Seconde Chambre vota une motion en faveur du transfert de pouvoirs budgétaires à l'Assemblée européenne ; au cours d'un débat sur le budget des Affaires étrangères, le député d'opposition travailliste Hendrikus Vredeling, également député européen, réclama que le ministre des Affaires étrangères, Joseph Luns (catholique) conditionne son accord aux règlements sur le financement de la politique agricole par l'assurance que la diminution des pouvoirs du parlement national serait contrebalancée par une augmentation des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne. Ce à quoi le ministre répondit qu'il adhérerait à cette idée en principe mais que seul un amendement aux traités pourrait résoudre ce problème (Niblock, 1971, p. 83). Dans le même temps, en novembre 1963, au *Bundestag*, en réponse à une question écrite du SPD (opposition), le gouvernement allemand (CDU/CSU-FDP) de Ludwig Erhard avait adopté une position similaire en estimant que la question des pouvoirs de l'Assemblée européenne ne devait pas être soulevée à l'occasion de la simple discussion d'un règlement qui n'était qu'une mise en œuvre du règlement 25 déjà adopté (Niblock, 1971, p. 85). Après, les premières discussions au Conseil des ministres des Communautés en février 1964, Joseph Luns fut à nouveau interpellé sur ce sujet devant la Seconde Chambre et fit valoir que le gouvernement néerlandais avait suivi la motion votée et formulé des propositions à ses partenaires en vue de renforcer les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée de Strasbourg. Mais il ajouta que les discussions au Conseil ne lui donnaient pas beaucoup d'espoir quant aux chances de réussite de ce projet (Niblock, 1971, p. 83).

En effet, le débat s'engagea parallèlement au Conseil des ministres des Communautés, qui avait chargé, lors de sa session des 29 et 30 juillet 1963, les Représentants permanents « d'étudier toute proposition concrète qui pourrait être présentée par l'un des Gouvernements des Etats membres » en vue de renforcer le rôle de l'Assemblée européenne¹. Le 23

¹ AHUE, Rapport des Représentants permanents, 18 décembre 1963, CM2 1965, 1004.

décembre 1963, à l'occasion de discussions agricoles, le Conseil souligna dans son procès verbal « la grande importance qu'il attache au problème du renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée », ce qui était encore une formulation assez vague¹. Dans cette perspective, des propositions concrètes furent présentées par le gouvernement luxembourgeois en septembre et novembre 1963, par le gouvernement allemand en décembre 1963 et février 1964 et par les gouvernements néerlandais et italien en février 1964. Outre des propositions assez consensuelles portant sur l'information et la consultation de l'Assemblée, le point central était la question des pouvoirs budgétaires. Dans le système en place depuis le traité de Rome, l'Assemblée européenne ne pouvait qu'émettre un avis sur le projet de budget et le Conseil pouvait toujours confirmer sa position initiale dans les mêmes conditions qu'avant la consultation de l'Assemblée, c'est-à-dire à la majorité qualifiée (12 voix sur 17). Aucune contrainte procédurale n'incitait donc le Conseil à prendre en compte les éventuelles propositions de modifications de l'Assemblée, et c'est ce que les différents projets cherchaient à instaurer. La proposition luxembourgeoise prévoyait que l'Assemblée pourrait, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres, proposer des modifications aux dépenses de fonctionnement du budget, sans excéder le montant global des dépenses prévu par le Conseil ; le Conseil ne pourrait alors rejeter ces modifications qu'à la majorité qualifiée². Le gouvernement allemand proposait que le Conseil ne puisse s'écarter des modifications de l'Assemblée qu'en adoptant définitivement le budget à l'unanimité³. Le gouvernement néerlandais proposait que le Conseil ne puisse rejeter les propositions de modification votées par la majorité absolue des membres de l'Assemblée que, soit avec l'accord de la Commission et à la majorité simple, soit sans l'accord de la Commission et à la majorité qualifiée⁴. Dans le cas de la proposition néerlandaise, il s'agissait ainsi de coupler l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée avec un renforcement du rôle de la Commission. Il n'est donc pas surprenant que la Commission ait de son côté soutenu le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée, notamment par la voix du commissaire à l'Agriculture, Sicco Mansholt. De plus ce dernier était également néerlandais et allait par la suite relayer à la Commission les revendications du Parlement de son pays d'origine, incarnant en quelque sorte la collusion entre les deux institutions. Il est d'ailleurs intéressant de souligner à ce stade que contrairement à ce que suggère la thèse constructiviste de la reproduction au niveau

¹ AHUE, Dossier type de la Commission, 25 mars 1969, p. 2.

² AHUE, Rapport sur les propositions des gouvernements luxembourgeois et allemand, 18 décembre 1963, CM2 1965, 1004, p. 9.

³ AHUE, Nouvelles propositions du gouvernement allemand, 13 février 1964, CM2 1965, 1004.

⁴ AHUE, Proposition du gouvernement néerlandais, 21 février 1964, CM2 1965, 1004.

européen des normes démocratiques nationales (Costa et Magnette, 2003), aucun gouvernement ne proposait de transposer purement et simplement au niveau européen les procédures nationales. De façon générale, ces propositions cherchaient simplement à empêcher que l'avis du Parlement ne puisse être ignoré. Quant au gouvernement italien, il proposait, conformément à la possibilité ouverte par le traité de Rome, de faire élire la moitié des représentants à l'Assemblée européenne au suffrage universel direct¹. Pour sa part, la France ne fit aucune proposition mais le Quai d'Orsay considéra les diverses propositions avancées comme inacceptables puisqu'elles tendaient à diminuer le pouvoir du Conseil. Au maximum, les Français étaient prêts à admettre que le Conseil prenne la peine de répondre explicitement à chaque proposition d'amendement de l'Assemblée au lieu de statuer globalement et d'autre part s'abstienne de modifier les propositions de l'Assemblée quant à son propre budget de fonctionnement, à condition que cela ne constitue qu'un engagement unilatéral et pas une règle institutionnelle². Alors que les partenaires de la France étaient mus par des pressions parlementaires, l'administration française ne défendait que sa propre marge de manœuvre.

Le clivage s'exprima au Conseil des ministres des 24 et 25 février 1964. Le ministre des Affaires étrangères italien Giuseppe Saragat présenta sa proposition d'élection de l'Assemblée au suffrage universel comme corolaire de l'augmentation des pouvoirs budgétaires : « [...] la consolidation de l'Europe et le renforcement continu des institutions communautaires, ainsi que l'accroissement des ressources propres des Communautés qui sont soustraites au contrôle des parlements nationaux, rendent urgent la constitution d'une Assemblée qui puisse réellement représenter les peuples européens et à laquelle pourront être confiés de larges pouvoirs d'initiative et de contrôle³. » La défense des pouvoirs de l'Assemblée était soutenue non seulement par la plupart des Etats membres, mais aussi par les représentants des exécutifs européens. Le commissaire à l'agriculture Sicco Mansholt souligna que « le Conseil ayant marqué son accord à la création du Fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le budget de la Communauté gagnera sans doute, dès que ce fonds commencera à fonctionner, une importance telle qu'un contrôle par l'Assemblée pourra s'avérer indispensable. En effet, le contrôle démocratique par l'intermédiaire des parlements

¹ AHUE, Proposition du gouvernement italien, 24 février 1964, CM2 1965, 1004.

² MAE, Note de la sous-direction d'Europe occidentale, 21 février 1964, Coopération économique, vol. 1124.

³ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil des 24 et 25 février 1964, 20 mars 1964, CM2 1965, 1005, p.26.

nationaux n'est plus possible¹». De plus, le passage prévu pour 1966 au vote à la majorité qualifiée pour la fixation des prix allait également rendre le contrôle des gouvernements par les parlements nationaux de plus en plus inefficace, dès lors que les gouvernements pouvaient être mis en minorité². Dino Del Bo, Président de la Haute Autorité de la CECA, précisa également que l'Assemblée disposait jusqu'alors d'un rôle dans l'approbation du budget de la Haute Autorité dans la mesure où ce budget était approuvé par une commission regroupant les présidents de la Cour, de la Haute Autorité, du Conseil et de l'Assemblée³ ; or, l'Assemblée risquait de perdre ce pouvoir dans le cadre de la fusion prévue des institutions de la CECA et de l'Euratom avec celles de la CEE. Cette évolution appelait, selon la Haute Autorité une contrepartie pour l'Assemblée, au moins en ce qui concernait la CECA⁴. Dès ce premier débat de fond au Conseil des ministres, la France se posa en faux par rapport au mouvement général. Le ministre des Affaires étrangères, Maurice Couve de Murville défendit ainsi l'idée que l'Assemblée devait demeurer essentiellement « consultative et délibérative ». Il s'opposa à la fois à l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée et à son élection au suffrage universel, mettant en garde contre le « risque de ce qui est peut-être la faiblesse fondamentale des régimes politiques des différents pays, c'est-à-dire la tendance presque inévitable vers le gouvernement d'assemblée⁵ ».

Dès ce stade, il est donc visible que la position de la France en marge de ses partenaires n'exprimait pas tant une différence de vue idéologique ou un refus de voir avancer l'intégration européenne que la poursuite au niveau européen de la politique antiparlementaire engagée au niveau national depuis 1958. En effet, les institutions de la Vème République étaient nées de la crise algérienne de mai 1958. L'instauration à Alger d'un comité de salut public dirigé par le général Massu avait fait craindre un coup d'état militaire et avait entraîné « un sentiment de perte de la maîtrise du jeu chez les professionnels de la politique » auquel les parlementaires avaient répondu par une « délégation politique à peine raisonnée au général de Gaulle » et notamment du pouvoir constituant (François, 1996, p.49). Le rapport de force entre gouvernement et parlement avait donc basculé en faveur du premier, ce qui avait été acté dans la rédaction de la nouvelle constitution (François, 2006). En 1962, le gouvernement

¹ *Ibidem.*, p. 34.

² *Ibid.*, p. 40.

³ *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, article 78-3.

⁴ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil des 24 et 25 février 1964, 20 mars 1964, CM2 1965, 1005, p. 43.

⁵ *Ibidem.*, p. 29.

avait même résisté avec succès à une motion de censure votée le 5 octobre pour protester contre la décision de de Gaulle d'organiser un référendum sur l'élection du président au suffrage universel direct. La chambre avait été dissoute, le référendum avait triomphé et une solide majorité gaulliste avait été portée à l'Assemblée nationale. La position européenne de la France ne faisait que prolonger ce rapport de force entre exécutif et législatif au niveau européen. La suite de l'intervention de Couve de Murville montra par ailleurs que le gouvernement français ne refusait pas sur le principe l'idée d'une démocratie parlementaire à l'échelle européenne : « De toute façon, une représentation des peuples européens deviendra ultérieurement indispensable, mais devrait être accompagnée de la création d'une autorité véritablement exécutive, c'est-à-dire d'une autorité de caractère gouvernemental et politique. Si l'on procédait autrement, on commencerait à créer un déséquilibre générateur de nombreuses difficultés¹. [...] Il semble donc plus sage de s'en tenir là au lieu de donner quelques pouvoirs mal définis à l'Assemblée, pouvoirs qui risquent d'être la source de conflits entre le Conseil et l'Assemblée, voire entre le Conseil, l'Assemblée et la Commission². » Autrement dit, le gouvernement français n'était pas opposé à l'intégration institutionnelle européenne : il souhaitait simplement que la dimension gouvernementale soit première par rapport à la dimension parlementaire, à la fois d'un point de vue chronologique et politique. Manifestement, sa crainte était que l'Europe ne favorise un retour du parlementarisme dominant vaincu en France en 1958 et 1962. Or, contrairement à ses partenaires, le gouvernement français n'était pas contraint par les exigences de son parlement. Quand bien même les parlementaires français auraient souhaité adresser, comme leurs collègues européens, des résolutions à leur gouvernement en vue d'orienter sa position, il n'en aurait pas eu la possibilité puisque le Conseil constitutionnel avait jugé que cette pratique était contraire à la Constitution³. Enfin, alors que la loi du 2 août 1957 ratifiant le traité de Rome prévoyait que le gouvernement présenterait « annuellement au Parlement, en vue de son approbation, un compte rendu de l'application du traité des Communautés européennes », ce compte-rendu ne fut jamais formellement présenté⁴. Ainsi, au-delà des interventions individuelles de ses membres, en général à l'occasion du vote du budget des Affaires étrangères, le parlement français n'eut jamais l'occasion de formaliser une position, objectivée par un vote, sur la question des pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg.

¹ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil des 24 et 25 février 1964, 20 mars 1964, CM2 1965, 1005, p. 29.

² *Ibidem*, p. 30.

³ C. const., *Règlement de l'Assemblée nationale*, 24 juin 1959.

⁴ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 4 novembre 1969, p. 3318.

L'originalité de la position française peut donc être simplement expliquée par le fait que, contrairement à ce qui se passait dans les cinq autres Etats membres, les parlementaires n'avaient pas en France les moyens politiques d'imposer à leur gouvernement la prise en compte de leurs intérêts institutionnels. Leur faiblesse européenne était la continuation de leur faiblesse nationale.

Par ailleurs, la position française n'était pas seulement négative. Elle visait également à sécuriser ce qui était l'intérêt principal de la France dans la CEE, à savoir la politique agricole commune. Dès 1958 et le retour au pouvoir du général de Gaulle, la surproduction agricole atteignait un niveau critique au point que ce dernier considérait le problème comme le plus important après la crise algérienne (Moravcsik, 1998, p. 180). Ce n'est donc pas un hasard si la question agricole fut, à la suite de la question algérienne, elle aussi l'occasion d'un dessaisissement du Parlement au profit d'un pilotage par l'exécutif. La première crise institutionnelle de la Vème République eut ainsi lieu dès mars 1960, lorsque le Président de Gaulle refusa de convoquer une session extraordinaire du Parlement alors que ce dernier le lui demandait pour traiter la crise agricole (François, 2006, p. 444). Le gouvernement tint ainsi tête à un front alliant des parlementaires de tous les groupes politiques, y compris de son propre bord. Il existait donc dès l'origine un lien étroit entre la politique agricole de la France et l'abaissement du pouvoir parlementaire. Or, la résolution du problème des excédents agricoles passait par le développement des exportations. Et comme les produits agricoles français étaient peu compétitifs au niveau du marché mondial, mais relativement compétitifs au niveau européen, la solution était de développer un marché européen protégé (Moravcsik, 1998, p. 180). La France avait donc défendu face à ses partenaires la mise en place de la PAC et avait finalement arraché un compromis de haute lutte le 14 janvier 1962, à la suite d'une négociation « marathon », face à une Allemagne d'autant plus réticente qu'elle importait beaucoup de pays tiers (Bitsch, 2004a, p. 134 ; Palayret, 2006, p. 51). Signe des difficultés éprouvées par les Français dans la défense de la PAC, « la pendule » avait été arrêtée à la demande de Couve de Murville pour permettre la conclusion d'un accord applicable rétroactivement à compter du 1^{er} janvier (Van Middelaar, 2012, p. 253-254). Le même bras de fer s'était reproduit après que la Commission, poussée par la France, avait proposé en novembre 1963 le rapprochement progressif des prix des céréales en vue d'obtenir en 1964 un prix européen. L'Allemagne avait freiné le projet jusqu'à son adoption les 22-24 décembre 1963 (Vaïsse, 2001, p. 203). Il était donc assez prévisible que la France se sente menacée par

les propositions de ses partenaires visant à conditionner le financement de la PAC à la révision de la procédure de décision et au transfert de pouvoirs budgétaires à l'Assemblée de Strasbourg. La crainte du gouvernement français était de toute évidence d'avoir à mener au niveau européen une bataille contre les parlementaires, comparable à celle qui s'était jouée en 1960 au niveau national, mais dont l'issue n'aurait pas été nécessairement la même. L'intérêt du gouvernement français était au contraire de sécuriser au maximum les engagements qu'il avait eu tant de mal à obtenir.

b. Résistance de la France

Nous avons vu à propos des gouvernements qu'en cas d'interdépendance limitée, la stratégie privilégiée était celle de la résistance et de la recherche de la préservation de l'indépendance. De même ici, la France qui n'était pas dépendante de prises de positions de son Parlement put suivre une stratégie de résistance privilégiant l'indépendance des gouvernements et du Conseil beaucoup plus longtemps que ses partenaires.

Lors de la réunion du Conseil le 25 mars 1964, la présidence belge proposa une solution de compromis consistant « à stipuler que la décision à prendre par le Conseil sur la base d'un avis de l'Assemblée intervient suivant des règles moins strictes quant à la majorité requise » que lors de l'adoption du budget dans son ensemble, cette majorité passant de 12 à 10 voix sur 17¹. Cette proposition visait à faciliter l'adoption par le Conseil des amendements proposés par l'Assemblée. Mais cette proposition se heurta à nouveau à l'opposition de la France. Maurice Couve de Murville précisa d'ailleurs les arrière-pensées de son gouvernement, au cas où les pouvoirs de l'Assemblée seraient renforcés en matière budgétaire en exprimant la crainte que cela ne crée « des difficultés, notamment dans le domaine agricole, les moyens budgétaires affectés à ce domaine devant croître de plus en plus² ». La France craignait ainsi que l'irruption de l'Assemblée dans la procédure de décision et l'abaissement de la majorité requise n'affaiblissent sa position et ne remettent en cause ses acquis, d'autant plus fragiles que le compromis initial sur la PAC avait été difficile à obtenir. Couve de Murville ajouta, lors d'une réunion du Conseil en juillet 1964, que si la proposition visant à faciliter l'adoption

¹ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil du 25 mars 1964, 27 avril 1964, CM2 1965, 1006, p. 21-22.

² *Ibidem*, p. 24.

des modifications de l'Assemblée était retenue, « l'Assemblée ne manquerait pas de demander chaque année la modification du projet de budget de façon à obliger le Conseil d'arrêter le budget à la majorité réduite¹ ». Le ministre craignait donc que les parlementaires ne favorisent la marginalisation de la voix de la France et la remise en cause du financement de la PAC. Il préconisa de s'en tenir à l'organisation de débats non contraignants au sein de l'Assemblée sur les conséquences financières de la PAC². La présidence belge du Conseil ne put à ce stade que constater l'isolement de la France face aux cinq autres délégations³.

Face au refus français, les délégations qui subissaient la pression de leurs parlements nationaux respectifs exprimèrent leur impatience, notamment les Néerlandais et les Allemands. En mai 1964, lors d'un débat public à la Commission budgétaire des Affaires étrangères de la Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas, le député catholique (majorité) Tjerk Westerterp demanda au gouvernement de conditionner son accord au projet de fusion des Communautés à un renforcement de l'Assemblée ; Joseph Luns répondit que son gouvernement s'apprêtait à faire clairement savoir qu'un nouveau transfert de pouvoir aux institutions européennes était inacceptable à moins d'être accompagné par un renforcement du rôle de l'Assemblée (Niblock, 1971, p. 84). En juin 1964, la commission des Affaires étrangères du *Bundestag* adopta un rapport favorable sur une motion présentée par le groupe SPD demandant que l'unanimité soit nécessaire au Conseil pour rejeter les amendements budgétaires de l'Assemblée (Niblock, 1971, p. 86). Le 16 juin 1964, la délégation allemande souligna au Conseil sa dépendance à l'égard de son parlement : elle affirma que « la question du renforcement des pouvoirs de l'Assemblée fait actuellement l'objet de discussions approfondies en République fédérale et que le Gouvernement fédéral attache beaucoup d'importance à ce que des solutions soient trouvées qui puissent recueillir l'approbation des membres de l'Assemblée⁴. » La délégation allemande insista sur le lien entre ce problème et la perspective de la fusion des institutions des trois communautés impliquant la suppression de la commission des quatre présidents. Si la perte du pouvoir budgétaire qu'y détenait le président de l'Assemblée n'était pas compensée, le projet de fusion risquait d'être remis en cause au *Bundestag*. La délégation allemande souligna ainsi : « la nécessité d'assurer dans les Etats membres un appui politique suffisant à l'idée de

¹ *Ibid.*, p. 20.

² *Ibid.*, p. 22.

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil du 16 juin 1964, 28 septembre 1964, CM2 1965, 1008, p. 33.

fusion. Cela concerne notamment les parlements. C'est ainsi que les membres allemands de l'Assemblée avaient insisté sur le fait qu'ils appuyaient entièrement la fusion des Communautés et, en tant que premier pas vers cet objectif, la fusion des institutions. Dans cette mesure, la modification de l'équilibre institutionnel soulève naturellement de graves problèmes¹. » Implicitement, c'était le risque de rétorsion de la part des parlementaires qui était agité. Ce risque pesait sur le Conseil, mais plus directement sur le gouvernement allemand, responsable devant le *Bundestag*. Les diplomates allemands étaient d'ailleurs très clairs sur ce point lors de leurs échanges avec leurs collègues français, comme le montre une note de l'ambassadeur de France à Bonn, Roland de Margerie : « Nos interlocuteurs font état, d'autre part, de la pression très forte à laquelle le gouvernement fédéral – comme ceux de La Haye, de Bruxelles et de Rome – serait soumis au *Bundestag* de la part des parlementaires (il est de fait que tant la SPD que la FDP ont déposé toute une série de projets dont les détails seront débattus, mais dont personne n'a – ou n'a osé – discuter le principe².) » La délégation néerlandaise pour sa part approuva la position allemande et fit même de la surenchère en critiquant le compromis de la présidence comme n'étant pas susceptible de satisfaire l'Assemblée et en demandant que le projet de budget éventuellement modifié par l'Assemblée soit adopté à moins que le Conseil ne s'en écarte par une majorité spéciale³. De son côté la délégation française rappela son opposition de principe. Les deux positions extrêmes étaient donc tenues par la France, d'une part, où le gouvernement était le moins contraint par son Parlement, et les Pays-Bas d'autre part, où le gouvernement était le plus contraint par son Parlement.

Les Français se montrèrent alors de plus en plus inquiets face aux difficultés rencontrées par la mise en place de la PAC et l'établissement d'un prix européen unique pour les céréales. Le 21 octobre 1964, le gouvernement français, constatant l'échec des négociations et les réticences allemandes, alla jusqu'à menacer : « Sans préjuger 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 CEE, si le Marché commun agricole ne s'organisait pas comme il avait été convenu qu'il s'organiserait⁴. » Cette situation précaire ne pouvait que confirmer les Français dans leur refus de voir modifier les règles de la prise de décision, alors

¹ *Ibidem*, p. 37.

² MAE, Télégramme de Margerie, 1^{er} juillet 1964, Coopération économique, vol. 1124.

³ AHUE, Extrait du projet de procès verbal de la réunion restreinte du Conseil du 16 juin 1964, 28 septembre 1964, CM2 1965, 1008, p. 34.

⁴ Cité par Vaisse (2001, p. 203).

qu'il leur était déjà difficile d'obtenir des décisions normalement prévues par les accords de 1962 et 1963.

A cette menace, allait répondre une menace inverse, venue du parlement néerlandais. En effet, la dépendance du gouvernement néerlandais à l'égard de son Parlement s'exprima pleinement à l'occasion d'une longue déclaration solennelle du ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas Joseph Luns au Conseil des ministres du 1^{er} décembre 1964¹. Constatant que la question des pouvoirs de l'Assemblée était au point mort du fait de l'absence de consensus, le ministre entendait montrer l'importance qu'il attachait à ce dossier. Cette démonstration s'adressait non seulement à ses collègues et notamment à son homologue français, mais aussi certainement aux parlementaires nationaux qui avait réclamé des avancés. Le ministre commença à brosser le tableau des institutions européennes en soulignant la faiblesse de l'Assemblée : « On ne retrouve pas sur le plan européen l'équilibre qui existe, aux termes de nos constitutions nationales, entre l'exécutif et le Parlement. Dans le domaine de la législation, de l'établissement du budget et du contrôle des actes du Conseil, il manque une réelle autorité parlementaire². » Dans le domaine budgétaire, cette faiblesse était patente : « Qui oserait nier qu'actuellement, la pratique est devenue telle que l'établissement du projet de budget par le Conseil est en fait considéré comme la dernière opération de la procédure budgétaire et ce, en dépit du fait qu'on ne reçoit qu'ultérieurement l'avis de l'Assemblée au sujet de ce projet de budget³ ? » Or, dans le même temps, la perspective du financement de la PAC par des fonds propres de la Communauté menaçait le contrôle parlementaire au niveau national : « Nous ne savons toujours pas si, en ce qui concerne le contrôle parlementaire, le Conseil est disposé à accepter les conséquences du fonctionnement du Fonds agricole européen qui exige des sommes énormes⁴. » Mais la question des fonds propres ne constituait pas seulement la menace qui conduisait les parlementaires à exiger une contrepartie au niveau européen ; elle était en même temps la principale arme des parlementaires nationaux dont l'accord était nécessaire pour la création des fonds propres : « Je puis vous dire qu'aucun collègue ici présent ne doit entretenir l'illusion que le Parlement néerlandais participerait, sans avoir de garanties quant à un véritable contrôle

¹ AHUE, Déclaration concernant le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée faite par le ministre Luns au cours de la session du Conseil de la CEE des 30 novembre et 1^{er} décembre 1964, 3 décembre 1964, CM2 1965, 1011.

² *Ibidem*, p. 2.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ *Ibid.*

parlementaire, à la procédure prévue à l'article 201 du traité CEE qui est nécessaire pour permettre que les prélèvements en matière agricole soient versés à la Communauté¹. » C'était une menace à peine voilée à la France. Puis le ministre rappela la proposition de son gouvernement prévoyant que le Conseil ne pourrait repousser les amendements de l'Assemblée que par une majorité qui serait d'autant plus difficile à atteindre que la Commission soutiendrait ces amendements. Par ailleurs, il fallait agir rapidement, puisque la fusion des exécutifs qui allait entraîner la disparition de la commission des quatre présidents de la CECA et l'accord sur le financement de la PAC par des ressources propres devaient intervenir avant 1970, c'est-à-dire avant la fin de la période transitoire prévue par le traité de Rome. La conclusion de la déclaration prenait alors la forme d'une mise en garde : « Au sens du Gouvernement néerlandais, la viabilité des Communautés européennes serait mise en péril si la représentation des peuples européens ne devait pas se voir attribuer avant la date précitée la responsabilité qui lui revient en propre dans les activités et dans le développement desdites Communautés². »

c. La confrontation de 1965

La crise de 1965 fut, du point de vue de la question parlementaire, la manifestation d'une double résistance. D'un côté, le gouvernement français n'entendait pas céder sur l'indépendance du Conseil, de l'autre les Parlements les plus engagés dans la lutte, en particulier le Parlement néerlandais, refusèrent de céder sur le financement de la PAC. L'interdépendance était bien là, mais le compromis institutionnel n'eut pas lieu, notamment parce qu'il était encore possible de repousser le problème à plus tard, le passage aux ressources propres n'ayant été prévu au départ que pour 1970. La résistance de part et d'autre fut donc maintenue jusqu'au bout : pas de pouvoirs parlementaires, mais pas de ressources propres non plus.

Comme annoncé par Luns, la situation s'accéléra sous la pression du calendrier. Lors d'une négociation « marathon », les ministres européens se mirent finalement d'accord le 15 décembre 1964 sur l'unification des prix du blé et des céréales (Vaïsse, 2001, p. 203). De plus, comme le règlement 25 prévoyait un mode de financement intérimaire pour le FEOGA

¹ *Ibid.* p. 5.

² *Ibid.*, p. 12.

jusqu'au 30 juin 1965 uniquement le Conseil demanda à la Commission de lui faire des propositions pour la suite avant le 1^{er} avril 1965 : le financement de la PAC à partir du 1^{er} juillet 1965 et la mise en place des ressources propres de la Communauté (Schönwald, 2001b, p. 166). A ce stade, la France ne pouvait qu'exprimer sa satisfaction. Le Conseil des ministres français du 16 décembre affirma : « Le principal résultat sera que l'Europe économique ouvre désormais à l'agriculture française un marché nouveau, étendu, en pleine expansion¹. » Le Président de Gaulle rendit hommage à « l'effort conjugué des six Etats et au travail technique accompli par la Commission de la manière la plus utile et la plus brillante² ». La Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas profita de ce contexte de forte attente de la part de la France pour adopter à l'unanimité, le 2 février 1965, une motion faisant référence au discours de Luns du 1^{er} décembre et déclarant « qu'à son avis lors de la prochaine révision de la réglementation financière du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, il ne pourra pas être question de substituer aux contributions financières directes des Etats membres les ressources propres de la Communauté visées à l'article 201 du traité, sans qu'un rôle de premier plan soit accordé à l'Assemblée en ce qui concerne la procédure budgétaire de la CEE³. » La chambre invitait par ailleurs le gouvernement néerlandais « à continuer à intervenir très énergiquement en vue de la démocratisation des Communautés ». Les parlementaires néerlandais venaient ainsi, par une motion votée à l'unanimité, crédibiliser la menace implicitement évoquée par Luns de faire échouer le financement de la PAC et continuait à accentuer la pression sur leur gouvernement.

A ce stade, la Commission constata que tous les parlements nationaux à l'exception du parlement français avaient pris position en faveur des pouvoirs du Parlement européen (Niblock, 1971, p. 88). Elle décida de répondre à ce souhait par la proposition du 23 mars 1965, qui ne fut pas discutée en amont avec les gouvernements et fut symboliquement transmise à l'Assemblée le 24 mars avant d'être soumise au Conseil le 31 mars (Vaïsse, 2001, p. 205). Dès le 1^{er} juillet 1967 soit deux ans et demi avant la date prévue, le FEOGA serait financé par des fonds propres de la Communauté provenant des prélèvements sur les importations agricoles mais aussi sur les droits de douanes prélevés sur les produits industriels (Niblock, 1971, p. 81). Par ailleurs, la Commission proposait que des amendements au projet de budget soutenus à la fois par la Commission et le Parlement ne puissent être repoussés par

¹ Cité par Vaïsse (2001, p. 203).

² *Ibidem*.

³ AHUE, Note du secrétariat général du Conseil, 12 février 1965, CM2 1965, 1012.

le Conseil qu'à la majorité de cinq membres sur six et que les amendements du Parlement qui ne serait pas soutenus par la Commission puissent être repoussés par une majorité simple de quatre membres sur six¹. Il aurait donc suffi d'une majorité de députés à Strasbourg, alliée à la Commission et à un Etat membre ou à seulement deux Etats membres sans la Commission, pour imposer un amendement à la majorité du Conseil. Ce mécanisme donnait ainsi un rôle d'arbitre à la Commission. Le Président de la Commission Walter Hallstein déclara que cela lui semblait « logique et naturel et au fond évident. Les parlements nationaux ont constaté que, suite à la mise en commun, d'énormes montants encaissés aux frontières échappent à leur contrôle. Cette renonciation au contrôle parlementaire national devait être compensée d'une certaine manière². » La connexion entre la question du financement agricole et celle des pouvoirs de l'Assemblée permettait également de profiter de l'intérêt de la France pour la PAC. Par ailleurs, la question agricole demeurait le seul levier pour faire avancer les pouvoirs de l'Assemblée puisque le 8 avril 1965 fut signé le traité de fusion des exécutifs des trois Communautés sans que soit accordée de contrepartie à la disparition de la commission des présidents.

Pour expliquer ce plan, White (2003) traque l'influence de la théorie néofonctionnaliste, dans les écrits de Walter Hallstein et estime que la thèse du *spillover* porté par des intérêts économiques a pu influencer ses propositions, le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée correspondant également à la théorie néofonctionnaliste du transfert de loyauté du niveau national au niveau supranational (p. 127). De leur côté, Schönwald (2001b, p. 166-167) Warlouzet (2008 p. 80-81) et Bajon (2009, p. 122) insistent plutôt sur l'influence des idées fédéralistes et soulignent que Walter Hallstein cherchait alors à mettre en œuvre une stratégie consistant à conditionner le financement de la PAC au renforcement des institutions communautaires suivant un modèle fédéral. Et Warlouzet (2008) oppose le projet fédéraliste du Président Hallstein au projet néofonctionnaliste de son vice-président en charge de l'économie et des finances, Robert Marjolin. Il faut cependant souligner que le lien entre financement de la PAC et ressources propres découlait du règlement 25 de 1962 et que le lien entre ressources propres et pouvoirs de l'Assemblée était également incontournable du fait de la mobilisation des parlements nationaux et en particulier parce que les parlementaires néerlandais avaient explicitement exigé que leur ministre en fasse un préalable à toute

¹ AHUE, Financement de la politique agricole commune, proposition de la Commission au Conseil, 31 mars 1965, BAC, 25/1980, n° 495, 1963-1965.

² Entretien avec des patrons allemands 21 octobre 1965, cité par Loth (2001b, p. 231).

réforme. Loth (2001b, p. 381) souligne ainsi que Hallstein était au courant des exigences des parlementaires, en particulier de celles du *Bundestag*. Par ailleurs, l'intérêt propre de Hallstein était également clairement visible, car la proposition liait l'augmentation des pouvoirs des parlementaires à une augmentation des pouvoirs de la Commission. Or, il s'agissait bien là de l'objectif essentiel (Bajon, 2009, p. 110). D'ailleurs, ce lien avait déjà été défendu par le gouvernement néerlandais lui-même, dans ses propositions au Conseil. Le « fédéralisme » de Hallstein, tout sincère qu'il ait pu être, reposait donc surtout sur une alliance objective avec les Pays-Bas et au-delà avec les parlementaires, qui paraissait à même d'aboutir à un renforcement important du pouvoir de la Commission. Ainsi que le souligna une note de l'administration française : « En agissant ainsi, la Commission se fait de l'Assemblée une alliée pour faire pression sur le Conseil, et tente visiblement d'instaurer, entre elle-même et l'Assemblée, un dialogue qui préfigurerait une collaboration des pouvoirs de type parlementaire¹ ». Outre cet intérêt institutionnel, il faut souligner que les contraintes nationales pesaient également lourdement sur le collège des commissaires. Ainsi, le plus ardent défenseur de l'Assemblée européenne était sans surprise le néerlandais Sicco Mansholt, commissaire à l'Agriculture, qui finit même par s'opposer à Hallstein en réclamant un alignement complet de la Commission sur les revendications des parlementaires européens, ce que Hallstein refusa, les trouvant irréalistes (Bajon, 2009, 114-115). D'autre part, les seuls commissaires qui se montrèrent réticents face à la stratégie audacieuse du Président de la Commission et recommandèrent d'abandonner l'accroissement des pouvoirs parlementaires furent les commissaires français, Robert Marjolin et Henri Rochereau (White, 2003, p. 130 ; Warlouzet, 2008, p. 84), qui de leur côté étaient d'autant moins incités à adopter la posture fédéraliste qu'elle les plaçait en porte à faux avec leur Etat d'origine, c'est-à-dire avec une des sources principales de leur capital politique. Isolés, les commissaires français finirent par soutenir Hallstein tout en plaidant la prudence, ce qui devait aboutir plus tard à la décision du Président de Gaulle de ne pas faire renouveler le mandat de Marjolin (Bajon, 2009, p. 112-113).

La réaction française au plan de la Commission fut en effet très hostile. Une note du Quai d'Orsay affirma que vouloir donner des pouvoirs budgétaires à l'Assemblée alors que seul le Conseil était en mesure d'agir sur les recettes, en modifiant notamment les tarifs douaniers communs, revenait à pousser l'Assemblée à augmenter les dépenses : « Sous prétexte de

¹ MAE, Note du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, Coopération économique, vol. 1112, p. 3.

démocratie, l'on cèderait à la démagogie du gaspillage, dont il est superflu de rappeler, qu'elle a toujours été, dans tous les pays, une tentation très forte pour les représentants du peuple. "Le budget, monstre énorme, admirable poisson / Auquel de tous côtés on jette l'hameçon" disait Victor Hugo¹. » Et la note d'énumérer les dispositions qui, dans les régimes nationaux, contraignaient les parlementaires en matière de dépenses, comme l'article 40 de la constitution française ou le *Standing Order* de 1713 par lequel les Communes britanniques réservent au gouvernement le monopole de l'initiative en matière de dépenses. C'était donc aussi une certaine tradition parlementaire qui était invoquée par les adversaires des pouvoirs budgétaires, ce qui montre assez que celle-ci ne peut être considérée comme une cause explicative, étant en réalité mobilisée, critiquée ou manipulée au gré des contraintes et des intérêts. En l'occurrence, derrière l'argumentation technique, c'était une position pro-gouvernementale et antiparlementaire qui était réaffirmée. L'autre point très critiqué par l'administration française était le rôle d'arbitre que la Commission cherchait à se faire attribuer en proposant qu'une super-majorité soit nécessaire au Conseil pour repousser les amendements des députés qu'elle soutiendrait : « Si l'on rapproche cette disposition de l'*Overruling of the President's veto* de la Constitution des Etats-Unis, l'on est tenté de penser que la Commission cherche à se faire consacrer dans le rôle d'Exécutif de la Communauté, bouleversant ainsi l'équilibre des pouvoirs institué par le traité². » Le 14 avril 1965, le Président de Gaulle devant le Conseil des ministres français attaqua violemment la Commission et l'Assemblée de Strasbourg : « Ils bombinent dans le vide, comme la coquecigrue de Rabelais³. » Et il renouvela sa menace de quitter la CEE si le financement de la PAC n'était pas réalisé : « S'il n'y a pas de règlement financier, et si le Marché commun ne peut jouer au profit de l'agriculture, nous le regretterons, mais nous en prendrons notre parti. La France a vécu avant le traité de Rome et pourra vivre après sa mise en sommeil. » La position française fut alors de défendre un prolongement du financement du FEOGA par des contributions des Etats. En renonçant au passage aux ressources propres avant 1970, le gouvernement français pensait désamorcer le problème des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée.

¹ MAE, Note sur les propositions relatives à la modification des pouvoirs de l'Assemblée, 10 mai 1965, Coopération économique, vol. 1124, p. 5.

² *Ibidem*, p. 7.

³ Cité par Vaisse (2001, p. 205).

Le 12 mai 1965, l'Assemblée européenne apporta son soutien à la proposition de la Commission, soulignant notamment que la mise en place de ressources propres impliquait « comme condition *sine qua non* » une révision de la procédure budgétaire « de manière à assurer au niveau européen le contrôle parlementaire jusqu'alors exercé par les Parlements nationaux¹ ». Elle proposa même des amendements allant dans le sens d'un plus grand renforcement de son information au cours de la procédure budgétaire (Niblock, 1971, p. 82-83). Le 2 juin, le commissaire néerlandais Sicco Mansholt échoua à convaincre Hallstein d'adopter les amendements de l'Assemblée (Bajon, 2009, p. 115). Le 9 juin, la Commission budgétaire des Affaires étrangères de la Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas vota une motion qui apportait son soutien à la proposition de la Commission telle qu'elle avait été amendée par l'Assemblée². La motion avait été présentée par quatre députés également parlementaires européens, Pieter Blaisse (catholique), Hendrikus Vredeling (travailliste), Jacqueline Rutgers (antirévolutionnaire) et Cees Berkhouwer (libéral) et par un député du parti protestant, Corstiaan Bos. Les principaux partis du pays, étaient donc tous représentés, qu'ils soient membres de la coalition au pouvoir ou dans l'opposition. Et le rôle de premier plan des députés européens s'explique par le fait qu'aux Pays-Bas, les parlementaires européens étaient alors considérés par leur parti comme des spécialistes des questions européennes, orientaient leurs collègues et agissaient fréquemment comme porte-parole de leur parti dans ce domaine (Van Schendelen, 1979, p. 158-159). La motion insistait notamment sur « le caractère indissociable de l'ensemble des propositions au point de vue politique » et défendit le renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée dans les mêmes termes que ceux employés par cette dernière. La motion demandait également un droit de veto législatif en faveur de l'Assemblée européenne et réclamait à nouveau son élection au suffrage universel direct. Elle concluait en appelant le gouvernement à « maintenir énergiquement » son point de vue. Il faut insister sur le fait que les parlementaires décidèrent clairement de lier le ministre des Affaires étrangères. En effet, Joseph Luns déclarait au cours du débat qu'au cas où l'unanimité serait impossible à trouver au Conseil (ce qui était prévisible étant donné la position française), il se considérait libre d'évaluer la position à prendre (Newhouse, 1967, p. 94). La commission parlementaire qui ne l'entendait pas de cette oreille poussa le ministre à souscrire à une déclaration beaucoup plus ferme : « [Le Gouvernement] fera tout ce qui est en son pouvoir pour que les pouvoirs du Parlement européen soient renforcés, comme préconisé dans la motion. La création de ressources

¹ *Journal Officiel des Communautés Européennes*, résolution du 12 mai 1965, 2 juin 1965, n° 96.

² AHUE, motion du parlement néerlandais du 9 juin 1965, CM2 1965, 1012.

propres de la Communauté doit aller de pair avec une augmentation correspondante des pouvoirs du Parlement européen. Le ministre des Affaires étrangères n'a pas voulu laisser entendre que le Gouvernement ne soutiendrait pas le point de vue de la Commission aussi longtemps que la Commission le défendra¹. » Le ministre des Affaires étrangères s'était donc fait imposer *contre son gré* un mandat impératif pour maintenir sa position quelle que soit la tournure des négociations. Dans sa description des positions défendues par le gouvernement et les parlementaires néerlandais, Harryvan (2006, p. 131-132) oppose d'un côté un gouvernement et en particulier un ministère des Affaires étrangères dominés par une idéologie fonctionnaliste, centrée sur l'agriculture, et d'un autre côté, une large majorité de parlementaire défendant une approche fédéraliste, visant, au-delà des intérêts économiques, le renforcement des institutions supranationales. Comme à propos des commissaires européens, cette approche idéologique a le défaut de réifier les prises de positions sans en expliquer les fondements. Il est beaucoup plus simple d'analyser le débat sous l'angle d'un conflit d'intérêts institutionnels classique : les parlementaires défendaient leur émanation qu'était l'Assemblée de Strasbourg et cherchaient à contraindre l'action du gouvernement dans ce sens. Le « fédéralisme » des parlementaires était essentiellement un parlementarisme. Au sein du Cabinet néerlandais, la position des parlementaires était particulièrement défendue par le leader du parti travailliste Anne Vondeling (ministre des Finances), ainsi que les autres ministres travaillistes, Ivo Samkalden (ministre de la Justice) et Joop Den Uyl (ministre de l'Economie). D'un autre côté, le ministre de l'Agriculture Barend Biesheuvel (antirévolutionnaire) se montra plus réservé, craignant les répercussions négatives que la défense des revendications des parlementaires pouvait avoir sur les discussions agricoles (Harryvan, 2006, p. 134). Quant au ministre des Affaires étrangères Joseph Luns (catholique), il adopta une position intermédiaire. Ces prises de positions peuvent s'expliquer par les tensions qui existaient alors au sein de la coalition formée depuis avril 1965 autour des deux principaux partis du pays, le parti catholique et le parti travailliste. En effet, le parti travailliste, nouvellement entré au gouvernement, avait réclamé pour son chef Anne Vondeling le ministère des Affaires étrangères, ce qui avait été refusé par le parti catholique². La surenchère des ministres travaillistes en faveur des revendications des parlementaires s'inscrivait donc dans cette concurrence interne au gouvernement. Dans les mois qui suivirent, les travaillistes accusèrent ainsi Joseph Luns de ne pas être assez ferme à l'égard de

¹ Cité par Newhouse (1967, p. 94-95).

² MAE, article de Vagn Heiselberg paru dans le *Berlingske Tidende* du 18 août 1965 et transmis au ministre par l'ambassadeur de France au Danemark, Albert Ledoux, 19 août 1965, Coopération économique, vol. 1112.

la France, ce qui ne pouvait que rétrécir sa marge de manœuvre¹. Le 25 juin 1965, le gouvernement néerlandais se réunit afin de discuter de sa tactique. La crainte s'exprima que la France ne parvienne à obtenir un mode de financement transitoire pour la PAC tout en repoussant le volet parlementaire de la proposition de la Commission. Le Cabinet décida de s'opposer fermement à toute tentative de dissociation des propositions, suivant ainsi la demande des parlementaires (Harryvan et van der Harst, 2001, p. 178).

Cette position maximaliste des parlementaires et du gouvernement néerlandais ne put qu'encourager l'intransigeance de Hallstein. Jusqu'au bout il maintint l'intégralité de son plan qui, par comparaison, pouvait désormais sembler équilibré (Bajon, 2009, p. 115). Pour justifier le maintien de ses propositions, le Président de la Commission déclara ainsi : « Personne ne sait jusqu'où les Néerlandais peuvent reculer ni jusqu'où la France peut avancer » (Bajon, 2009, p. 117). La thèse selon laquelle la crise de la chaise vide fut moins provoquée par la stratégie téméraire de la Commission que par les positions particulièrement rigides des gouvernements est par ailleurs défendue par Ludlow (2006, p. 86-87). Selon lui, la proposition de la Commission n'aurait pas abouti à une crise si les gouvernements avaient eu des positions moins inconciliables. En particulier, les Français et les Néerlandais, généralement proches sur les questions agricoles, étaient en 1965 fermement opposés sur la question des pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg (p. 87). Et Loth (2001b, p. 237) et Ludlow (2006, p. 88) soulignent également que la fermeté de la Commission elle-même était largement encouragée par celle des gouvernements qui la soutenaient. Or, nous voyons ici que ce raisonnement ne peut être complet que s'il intègre la dimension parlementaire : en particulier, la rigidité de la position néerlandaise et son opposition radicale à la position française étaient dues à la forte pression de la Seconde Chambre.

Le 11 juin, eut lieu à Bonn une rencontre franco-allemande entre le secrétaire d'Etat au ministère allemand des Affaires étrangères, Rolf Lahr et Olivier Wormser, directeur des Affaires économiques et financières au Quai d'Orsay². Face aux propositions minimalistes du français quant aux pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg, limitées à un rôle consultatif, le secrétaire d'Etat allemand souligna que cela ne correspondait pas à ce que demandaient l'Assemblée et « les parlementaires des différents pays, les Allemands en tout cas ». Mais d'autre part, il marqua sa différence avec la radicalité des Néerlandais et se déclara également

¹ *Ibidem.*

² MAE, entretien de Wormser avec Lahr, 11 juin 1965, *Coopération économique*, vol. 1111.

attaché à ce que la décision budgétaire « continue d'appartenir au Conseil ». Selon le gouvernement allemand, au cas où l'Assemblée serait en désaccord sur le budget, le Conseil ne devrait pouvoir l'adopter qu'à l'unanimité. Cependant, Wormser estima que du point de vue français cette formule était « trop compliquée ». Par ailleurs, il souligna que suivant la proposition allemande, au cas où le Conseil ne parviendrait pas à maintenir son projet initial à l'unanimité, le dernier mot ne lui appartiendrait plus : « Il suffirait que le Luxembourg le veuille pour que le texte de l'Assemblée l'emporte¹. » Le 15 juin 1965, le Conseil des ministres des six se réunit pour discuter des propositions de la Commission. Pour ce qui était des pouvoirs de l'Assemblée, Maurice Couve de Murville considéra que le problème « ne se posait pas ». Il proposait en effet de repousser la question des ressources propres à 1970 et en attendant, de mettre au point un règlement financier transitoire pour la période du 1^{er} juillet 1965 au 31 décembre 1969 sur la base de contributions nationales. La Communauté n'ayant pas de ressources propres, le ministre français envisageait tout au plus que l'Assemblée utilise davantage « le droit qu'elle a de débattre de toute question concernant l'application du traité de Rome² ». Il s'agissait ainsi de retirer toute base aux propositions de la Commission, afin de mieux les enterrer. A l'inverse les Néerlandais trouvaient que les propositions de la Commission n'allaient pas assez loin et que l'Assemblée devait bénéficier d'un droit de veto sur toutes les décisions règlementaires du Conseil³. Quant à la délégation allemande, elle défendit un plan de renforcement des pouvoirs de l'Assemblée en plusieurs étapes⁴. Et de leur côté, les Italiens étaient très réticents sur le règlement financier car, devenus de gros importateurs, ils craignaient d'avoir à trop payer (Varsori, 2006, p. 101-102). En revanche, ils soutenaient la Commission sur les pouvoirs de l'Assemblée⁵. Et la position belge était réservée, du fait d'une crise ministérielle. La négociation s'annonçait donc conflictuelle. Le 22 juin, Lahr et Wormser se rencontrèrent à nouveau, cette fois à Paris⁶. Un compromis franco-allemand semblait alors en vue puisque Wormser accepta de réfléchir à l'idée allemande d'une modification de la majorité requise au Conseil en cas de modification du budget par l'Assemblée, tandis que Lahr déclara, rassurant, « que ce ne sera pas la République

¹ *Ibidem*, p. 6.

² MAE, Télégramme de Boegner, 16 juin 1965, Coopération économique, vol. 1111, p. 7-8.

³ *Ibidem*, p. 7.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ MAE, Télégramme de la Direction des Affaires économiques et financières, 23 juin 1965, Coopération économique, vol. 1111.

fédérale qui fera échouer le règlement financier sur la question des attributions de l'Assemblée¹ ». Cependant, aucun engagement officiel ne fut pris.

Les négociations au Conseil reprirent le 28 juin. L'italien Amintore Fanfani et le néerlandais Luns ouvrirent la discussion en soutenant le plan de la Commission et en insistant sur le caractère indissociable des propositions. Couve de Murville, pour sa part, répondit que le problème était très simple et qu'il s'agissait d'honorer, sans condition, l'engagement pris par le Conseil le 14 janvier 1962 d'établir avant le 30 juin un nouveau règlement financier allant jusqu'à la fin de la période transitoire. Il insista sur le fait que le non respect de cet engagement constituerait une première et un tournant pour la Communauté. Luns répondit que l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée constituait un engagement tout aussi important que le règlement 25 (Newhouse, 1967, p. 109). Sur ce point, la position de la France n'avait pas changé et Couve de Murville considérait que la question ne se posait pas. De son côté, Lahr proposa un renforcement par étapes jusqu'à la mise en place de ressources propres. Mais pour Fanfani, le renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée constituait « la vallée de Josaphat, le jugement dernier, la pierre de touche de tous nos raisonnements² ». Par ailleurs, les Italiens, craignant d'avoir à payer une contribution trop élevée, n'étaient prêts à s'engager que sur un règlement provisoire (Vaïsse, 2001, p. 210).

Le 30 juin, le *Bundestag* vota à l'unanimité une résolution affirmant que les propositions de la Commission concernant le renforcement de l'Assemblée étaient « encore insuffisantes³ ». La résolution rappelait que la création de ressources propres imposait le transfert à l'Assemblée « des compétences budgétaires perdues par les Parlements nationaux » et invitait « le gouvernement fédéral à se prononcer au Conseil des ministres en faveur des dispositions contenues dans la résolution du Parlement européen en date du 12 mai 1965 ». Le *Bundestag* concluait en soulignant « le caractère indivisible des trois propositions de la Commission ». A cela il convient d'ajouter que les élections générales étaient prévues en Allemagne pour septembre 1965, ce qui limitait d'autant plus la marge de manœuvre du ministre allemand Gerhard Schröder. Celui-ci, qui n'était pas en temps normal un défenseur acharné de la supranationalité, espérait en effet augmenter ses chances d'être maintenu à son poste après les

¹ *Ibidem*, p. 3.

² AHUE, Extrait du rapport du Secrétariat exécutif sur la session du Conseil du 28 juin 1965, annexé au dossier type de la Commission, 25 mars 1969.

³ MAE, Traduction du projet de texte de la commission du budget du *Bundestag*, adopté par l'Assemblée allemande le 30 juin 1965, 4 septembre 1965, Coopération économique, vol. 1112.

élections (ce qui fut le cas) en relayant fermement les revendications des parlementaires (Loth, 2001b, p. 238). En Allemagne comme aux Pays-Bas, les circonstances politiques ne faisaient que renforcer le poids des motions votées. Alors que les positions des Français et des Allemands avaient semblé conciliables au cours des entretiens Lahr-Wormser, cette nouvelle pression parlementaire eut ainsi l'effet de rigidifier la position allemande et d'isoler davantage la délégation française.

Le soir même, se tenait la fameuse séance où le Conseil échoua à trouver un accord sur le financement de la PAC. L'attitude que manifesta Walter Hallstein consistant à ne pas chercher le consensus (White, 2003, p. 128 ; Warlouzet, 2008, p. 81) ne reflétait donc pas seulement sa conviction aveugle ou encore sa volonté de transformer la Commission en acteur politique mais était en grande partie dictée par la position de ses alliés objectifs qu'étaient les parlementaires néerlandais et allemands. De son côté, le gouvernement français cherchait toujours à obtenir le financement du FEOGA par des contributions des Etats jusqu'à la fin de la période transitoire prévue pour 1970, tout en s'opposant aux pouvoirs budgétaires prévus par la proposition de la Commission pour l'Assemblée. Les Français s'opposaient aussi fermement à toute idée de règlement temporaire limité à deux ans, comme le proposaient les Néerlandais et les Italiens¹. Il s'agissait d'éviter d'avoir à batailler à nouveau dans des conditions encore moins favorables pour prolonger le financement (Vaïsse, 2001, p. 211-212). Par ailleurs, les Pays-Bas et l'Allemagne, sous la pression de leurs parlements, tenaient au caractère indissociable du financement et des pouvoirs de l'Assemblée. Le ministre allemand Gerhard Schröder relativisa la date butoir du 30 juin (il était possible d'arrêter les pendules) et fit état de la résolution votée par le *Bundestag*. Il déclara que son gouvernement allait prochainement tenir une réunion de coalition (CDU/CSU et libéraux du FDP) et qu'il ne pouvait aller à l'encontre des vœux de ses parlementaires (Newhouse, 1067, p. 117). Le ministre belge, Paul-Henri Spaak, qui apportait son soutien à la demande française sur le respect des engagements du règlement 25, répondit « en déplorant que certains de ses collègues se laissent impressionner par des motions votées au sein de leurs parlements nationaux, au point de vouloir improviser dans la hâte des formules nouvelles au sujet des attributions de l'Assemblée parlementaire européenne². » De leur côté, Joseph Luns et Amintore Fanfani cherchèrent à repousser la décision à une réunion ultérieure, dans le courant

¹ MAE, Télégramme de Boegner, 1er juillet 1965, Coopération économique, vol. 1111.

² MAE, Télégramme de Boegner, 2 juillet 1965, Coopération économique, vol. 1111.

du mois de juillet, invoquant la nécessité de consulter leur gouvernement¹. Et Hallstein évoqua la possibilité de modifier les propositions de la Commission en vue d'un prochain rendez-vous. Ce fut à la suite de cette discussion, que le ministre français Maurice Couve de Murville téléphona au Président de Gaulle qui, après avoir été mis au courant des propos de Schröder sur la résolution du *Bundestag*, autorisa la rupture des négociations (Newhouse, 1967, p. 117). Le lien entre financement de la PAC et augmentation des pouvoirs du Parlement avait été dès le début clairement refusé par Paris qui pouvait rejeter la faute sur les autres : « M. Couve de Murville, intervenant au nom de la délégation française, a constaté que ce qui venait d'être dit le confirmait dans le sentiment qu'il était inutile d'aller plus avant dans la recherche d'un accord, que la délégation française prenait acte du fait que les engagements solennels pris dans le cadre du règlement financier, le 14 janvier 1962, et confirmés depuis lors en décembre et en janvier derniers, n'avaient pas été tenus et qu'il incombait par conséquent à chacun d'en tirer les conséquences². »

C'est ainsi que commença la crise de la chaise vide. La question des pouvoirs parlementaires ne fut certainement pas la seule qui justifia l'impasse au Conseil et le retrait français des institutions communautaires, ni même la plus importante. Il a été très tôt remarqué que le Président de Gaulle profita de l'échec des négociations du 30 juin pour ouvrir une crise lui permettant d'avancer des revendications sur d'autres sujets (Newhouse, 1967, p. 121 ; Vaïsse, 2001, p. 213). En somme, après avoir résisté à une offensive parlementariste, le gouvernement français lança une contre-offensive gouvernementaliste. Néanmoins, même si cette crise avait de multiples ramifications, notamment dans le domaine de la coopération politique et des relations transatlantiques (Vaïsse, 2001, p. 197-198 ; Winand, 2006), la question parlementaire fut bien un élément déclencheur en ce qu'elle contribua largement à rigidifier les positions de part et d'autre. Sur ce point, la rupture française a souvent été perçue comme l'expression d'une posture nationaliste alors qu'elle consistait paradoxalement en une défense de la politique agricole commune et de son financement contre des partenaires sur la défensive (Moravcsik, 1998, p. 236). C'est ce que souligna le Président de Gaulle dans son discours du 9 septembre 1965 lorsqu'il évoqua parmi les causes de la crise du 30 juin « une réticence persistante de nos partenaires à faire entrer l'agriculture dans le marché commun des Six ». L'hostilité du gouvernement français envers l'Assemblée de Strasbourg mais aussi

¹ MAE, Télégramme de Boegner, 1er juillet 1965, *Coopération économique*, vol. 1111.

² *Ibidem*.

envers le vote à la majorité qualifiée au Conseil¹ était en fait motivée non par un repli hexagonal mais au contraire par la volonté d'éviter tout retour en arrière de l'intégration agricole : « C'est ainsi que suivant le texte [du traité de Rome], à partir du 1^{er} janvier prochain, les décisions du Conseil des ministres des Six seraient prises à la majorité, ce qui fait que la France pourrait se voir forcer la main dans toute matière économique et par conséquent sociale et même politique, et que même ce qui aurait paru acquis au point de vue agricole pourrait être malgré elle remis en cause à tout instant. » Mais cela ne signifie pas non plus que la position du Président de Gaulle était dictée essentiellement par des impératifs économiques ou commerciaux comme l'affirme Moravcsik (2000 ; 2012). L'enjeu central était plus largement une question de répartition des pouvoirs. En réalité, comme en 1960 lorsqu'il avait refusé de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée nationale au sujet des questions agricoles, le président français s'opposait à l'intrusion des parlementaires européens dans le financement de la politique agricole commune. Au plan national, comme au plan européen, il s'agissait simplement de préserver la marge de manœuvre du gouvernement, en particulier sur un dossier politiquement disputé et sensible quant à ses implications sociales. Autrement dit, l'enjeu était institutionnel et politique.

Outre l'approche économique, la « collision » du 30 juin a également été expliquée de façon plus idéaliste comme le choc entre les convictions personnelles du général de Gaulle et de Hallstein (White, 2003, p. 127 ; Palayret, 2006, p. 46-47 ; Van Middelaar, 2012, p. 101-102) ou encore par l'opposition entre une France dominée par la croyance en la légitimité intergouvernementale et des partenaires dominés par la croyance en la légitimité fédérale (Rittberger, 2005). Ces analyses sont peut-être fidèles à la perception des acteurs de l'époque mais n'expliquent finalement pas grand-chose puisqu'elles ne font que constater ou typifier une divergence. L'approche sous l'angle des rapports de force entre parlements et gouvernements nationaux permet en revanche de rendre raison des positions contradictoires qui se sont affrontées. En effet, si les ministres des Affaires étrangères néerlandais et allemand notamment sont restés fermes sur l'exigence d'augmenter les pouvoirs de l'Assemblée, ce n'était pas tellement en raison de leurs convictions personnelles que du mandat impératif que leur avaient imposé leurs parlements respectifs. C'est d'ailleurs ce qui souligna Maurice Couve de Murville, devant l'Assemblée nationale française en faisant porter la responsabilité de la crise non seulement sur la Commission mais aussi sur les

¹ Wilfried Loth défend l'idée que l'opposition du général à la majorité qualifiée était conjoncturelle et due à sa crainte que ses cinq partenaires n'imposent à la France de renoncer à la PAC (2001b, p. 240).

gouvernements soumis « à toutes sortes de pressions politiques et parlementaires » et cédant « à la surenchère¹ ». La question n'est donc pas de savoir pourquoi de Gaulle voulait privilégier les pouvoirs du Conseil et des gouvernements : en cela il ne cherchait qu'à préserver son propre pouvoir en tant que chef de l'exécutif français représenté au Conseil, ce qui n'a rien de surprenant. La question est plutôt de savoir pourquoi les parlementaires français ne l'ont pas poussé à accepter le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée européenne en contrepartie de la diminution de ceux du parlement national, comme l'avaient fait les parlementaires des cinq autres Etats membres, par des résolutions trans-partisanes. Une grande partie de la réponse à cette question réside dans le rapport de force bien particulier entre président et parlement qui caractérisait la Vème République, spécialement en 1965, année de la première élection présidentielle au suffrage universel direct. Par ailleurs, le coup de téléphone de Couve de Murville à de Gaulle était tout à fait symptomatique du domaine réservé du Président en politique étrangère et de l'exclusion de son Premier ministre responsable devant l'Assemblée nationale. En 1965, le parlement français n'avait tout simplement pas les moyens politiques d'exiger des transferts de pouvoirs du Président de la République, *a fortiori* en matière de politique européenne. Ce rapport de force défavorable avait d'ailleurs été parfaitement pressenti par les députés français à l'Assemblée de Strasbourg. Lors de la séance du 27 juin 1963, consacrée à l'étude du rapport Furler sur l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, le député André Rossi, au nom du groupe des libéraux et apparentés, exprima son soutien de principe mais tint néanmoins à modérer ses collègues européens : « [...] je voudrais me faire un peu l'avocat du diable en essayant de savoir quels vont être les arguments que nos adversaires pourront nous opposer. Ce risque, je le dis franchement, c'est celui d'une argumentation nous faisant le reproche de créer une sorte de "gouvernement d'assemblée". Peut-être suis-je plus sensibilisé à cette question parce que j'appartiens à un pays où ce problème a donné lieu à de longs débats et même à diverses modifications constitutionnelles successives, mais je crains que, si une telle accusation était portée contre nous, elle ne freine à jamais la construction européenne². » Cette crainte était tout à fait fondée puisque c'est précisément cette expression de « gouvernement d'assemblée » qui, nous l'avons vu, fut reprise par Couve de Murville en février 1964. A la suite de la rupture du 30 juin 1965, le député Kléber Loustau, spécialiste des questions agricoles pour l'opposition socialiste, interpella Couve de Murville à l'Assemblée nationale en reprenant exactement l'argumentation qui dominait dans les autres

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 20 octobre 1965, p. 3890.

² Parlement européen, séance du jeudi 27 juin 1963, p. 165, AHUE, CM2 1965, 1001.

parlements nationaux : « Qu'y a-t-il de scandaleux à faire assurer par l'Assemblée parlementaire européenne le contrôle que doit exercer naturellement tout parlement sur l'usage que fait l'exécutif de ses moyens financiers ? Allez-vous, monsieur le ministre, reprocher à la Commission exécutive de la Communauté économique européenne de trouver tout naturel de rendre aux représentants du peuple les pouvoirs qui leur reviennent depuis l'aube de la démocratie? Et si vous jugez que le suffrage indirect ne suffit pas à asseoir l'autorité du Parlement de Strasbourg, pourquoi ne proposez-vous pas avec nous de le faire élire au suffrage universel¹ ? » Le député André Raust, également socialiste, reprit le même argument et ajouta : « Mais on comprend très bien que le régime actuel de la France ne veuille pas d'un système parlementaire européen, puisque, sur le plan intérieur, il ne donne au Parlement français qu'un rôle consultatif². » La position relativement dominée des parlementaires français sur le plan des questions européennes était en fait dans la continuité de leur position dominée au plan national.

De même, à l'extrême opposé, la position du ministre néerlandais Joseph Luns n'était pas tant fédéraliste que contrainte par les instructions de son parlement. Le 20 janvier 1966, alors que les discussions étaient engagées à Luxembourg, qui allaient aboutir le 30 janvier au fameux compromis mettant fin à la crise de la chaise vide, Joseph Luns vint expliquer la position néerlandaise à la tribune de l'Assemblée de Strasbourg et fit cet aveu, évasif mais révélateur : « Pour être honnête, Monsieur le Président, j'ai parfois regretté ces dernières années que le gouvernement néerlandais ait si peu d'influence sur le parlement néerlandais, mais rien ne peut être fait pour changer cet état de fait³. » Les Pays-Bas avaient tout simplement un « gouvernement d'assemblée » et cette réalité explique l'essentiel de leur opposition avec la France présidentialiste.

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, deuxième séance du 20 octobre 1965, p. 3905.

² *Ibidem*, p. 3909. Par ailleurs, il est également possible que les députés du parti majoritaire UNR n'aient pas eu le même intérêt que leurs collègues de gauche et du centre à voir se renforcer l'Assemblée de Strasbourg dans la mesure où les prises de positions des parlementaires européens ne reflétaient pas les leurs. Ainsi, nous le verrons lors des débats de ratification en 1970, même des députés européens de l'UNR refusèrent de soutenir les revendications de l'Assemblée de Strasbourg. Mais dans le contexte des années 1960, il est très difficile de faire la part entre soumission à l'antiparlementarisme de l'exécutif et conflit d'intérêts proprement parlementaires. C'est pourquoi la question des divergences de vues entre partis politiques quant aux pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg sera traitée plus précisément lorsque nous aborderons la question des pouvoirs législatifs dans les années 1980 et étudierons notamment le cas du parti conservateur britannique.

³ Discours de Joseph Luns au Parlement européen (Strasbourg, 20 janvier 1966), *Handelingen van het Europees Parlement*, Stenografisch verslag der vergadering, 1966, n° 28.

d. La sortie de crise et le traité de Luxembourg

Lorsque les acteurs se trouvèrent au pied du mur, c'est-à-dire à la fin de la période transitoire prévue par le traité de Rome, l'interdépendance entre le gouvernement français qui voulait les ressources propres et les parlementaires qui voulaient les pouvoirs budgétaires en échange ne put plus être contournée. Comme l'intégration gouvernementale, l'intégration parlementaire n'intervint qu'en bout de course, une fois que les stratégies de résistance et d'indépendance eurent montré leurs limites. L'interdépendance entre gouvernements et parlementaires fut alors institutionnalisée par une nouvelle procédure budgétaire.

Après la reprise des discussions à six, il fut décidé dans le cadre du « compromis » de Luxembourg en janvier 1966 de dissocier la question du règlement financier d'une part et la question des ressources propres et des pouvoirs de l'Assemblée d'autre part, ce qui donnait satisfaction à la France¹. Un accord temporaire fut trouvé le 11 mai 1966 pour financer le FEOGA jusqu'au 31 décembre 1969, mais pas au-delà. Il était prévu de relancer la mise en place des ressources propres à l'expiration de la période transitoire et la question des pouvoirs de l'Assemblée restait en suspens. Cependant, dès le mois de mai 1968, une résolution du Conseil reconnaissait le principe du lien entre ressources propres et pouvoirs budgétaires de l'Assemblée².

Les discussions reprirent donc en 1969, après le départ du Président de Gaulle et l'élection de Georges Pompidou. A la présidence de la Commission, Hallstein avait également été remplacé par le belge Jean Rey qui, comme le nouveau Président français, se situait dans une certaine continuité avec son prédécesseur dans la mesure où il avait été, en tant que commissaire aux relations extérieures, un des premiers à soutenir sa stratégie d'offensive politique (Warlouzet, 2008, p. 83). Néanmoins, instruite par l'échec précédent, la nouvelle Commission présenta le 16 juillet 1969, une communication au Conseil sur le passage aux ressources propres mais sans évoquer les pouvoirs de l'Assemblée, probablement par prudence à l'égard de la France (Coombes, 1972, p. 31). Le 7 octobre, l'Assemblée de Strasbourg réaffirma dans une résolution que la création de ressources propres devait s'accompagner d'une réforme lui donnant le pouvoir d'adopter le budget communautaire ;

¹ AHUE, Dossier type de la Commission, 25 mars 1969, p. 15.

² *Ibidem*, p. 17.

elle en appela également aux parlements des Etats membres pour qu'ils n'approuvent les propositions sur les ressources propres « que si en même temps le Parlement européen est doté d'un pouvoir budgétaire¹ ». Lors du débat, le député allemand de la CDU, Hans Furler estima que le *Bundestag* n'approuverait pas les ressources propres sans les pouvoirs budgétaires et un orateur évoqua également une motion du parlement néerlandais annonçant qu'il refuserait de voter des propositions qui ne s'accompagneraient pas de pouvoirs budgétaires aux parlementaires européens². Le 30 octobre 1969, la Commission soumit au Conseil une communication complémentaire affirmant un principe de fond : « Il est communément admis que la création de ressources propres de la Communauté ne transitant plus par les budgets nationaux des Etats membres et échappant au contrôle des Parlements nationaux, suppose l'existence d'un véritable contrôle parlementaire au niveau du Parlement européen³. » Ce nouveau plan, anticipant certainement les critiques françaises, ne suivait pas la même logique que celui qui avait échoué en 1965 et n'accordait notamment plus une place aussi centrale à la Commission dans la sélection des amendements de l'Assemblée. Il distinguait deux étapes au cours desquelles le pouvoir de l'Assemblée pourrait être progressivement renforcé, la première où il serait encore fait appel pour partie à des contributions des Etats et où le Conseil garderait le dernier mot et la seconde où les contributions des Etats seraient entièrement remplacées par des ressources propres et où l'Assemblée aurait le dernier mot⁴. Cela repoussait donc la pleine montée en puissance de l'Assemblée au budget 1975. Pour la période définitive, il était prévu que le projet de budget soit présenté par la Commission et que l'Assemblée, puis le Conseil aient la possibilité de l'amender. Si le projet transmis par l'Assemblée était amendé par le Conseil, un Comité de conciliation se réunissait, composé des présidents de l'Assemblée, du Conseil, de la Commission et de la Cour de Justice (ce comité n'était pas sans rappeler la défunte commission des présidents de la CECA). Si la conciliation échouait ou si ses conclusions n'étaient pas approuvées par l'Assemblée, le Conseil et la Commission, les amendements du Conseil étaient considérés comme adoptés à moins d'être rejetés par l'Assemblée à la majorité des deux-tiers des voix exprimées et à la majorité des membres⁵. Il était donc bien prévu de donner le dernier mot à l'Assemblée mais à condition que soit réunie en son sein une large

¹ AHUE, Procès verbal de la séance du 7 octobre 1969, CM2 1970, 120.

² AHUE, Extrait du *Journal officiel des Communautés européennes*, Parlement européen, séance du 7 octobre 1969, CM2 1970, 120.

³ AHUE, Communication complémentaire de la Commission au Conseil, 30 octobre 1969, CM2 1970, 114, p. 1.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 7-8.

majorité qualifiée. Par ailleurs, comme en 1965, bien que dans une moindre mesure, ce nouveau plan cherchait à nouveau, sous couvert de renforcement de l'Assemblée européenne, à renfoncer également le pouvoir de la Commission, notamment en lui faisant présenter non plus l'avant-projet de budget mais le projet de budget lui-même et en lui donnant un droit de veto dans le Comité de conciliation. Pour cette raison, les propositions de la Commission ne manquèrent pas d'être vivement critiquées au Conseil par l'ensemble des délégations¹. Entre temps, les gouvernements s'étaient en effet entendus entre eux sur les grands principes, au plus haut niveau à La Haye, sur initiative de la France. La convergence entre gouvernements avait pour effet que la Commission ne jouait plus un rôle aussi central qu'aux temps conflictuels de 1965 et ne pouvait plus compter sur le soutien inconditionnel de ses anciens alliés. Elle fut même clairement marginalisée lors du sommet de La Haye où son Président Jean Rey ne fut invité que le deuxième jour et se rendit compte que la question du règlement financier avait déjà été discutée en son absence (Ludlow, 2003, p. 21-22).

Lors du sommet de relance de La Haye (1^{er} et 2 décembre 1969), les chefs d'Etat et de gouvernement s'entendirent en effet pour mettre en place avant la fin de l'année un règlement financier prévoyant l'appel à des ressources propres de la Communauté et en contrepartie, la France dut accepter l'idée défendue par ses partenaires du renforcement parallèle des pouvoirs de l'Assemblée (Bitsch, 2001b, p. 561). S'il avait été possible en 1965 d'écarter le problème en repoussant la mise en place des ressources propres, en 1969 le calendrier ne laissait plus aucune marge de manœuvre. Il convient donc de souligner qu'entre 1965 et 1969, la position de la France n'a pas été véritablement modifiée. Le gouvernement français avait simplement repoussé au maximum une concession inévitablement liée au passage aux ressources propres. Or, la France était intéressée au premier chef à ce que le calendrier du traité de Rome soit respecté quant à la politique agricole, ainsi que l'affirmait le ministre des Affaires étrangères, Maurice Schumann en vue du sommet de La Haye : « Le marché commun agricole, qui constitue [...] la réalisation communautaire par excellence, doit être achevé dans les délais prévus². » Mais sur le fond, le successeur du général de Gaulle voyait dans les pouvoirs de l'Assemblée une menace tout autant que son prédécesseur. Lors d'un entretien avec le Chancelier allemand Willie Brandt en 1970, il se déclara « terrorisé par l'idée d'un parlement ayant le droit du budget³ ». Comme de Gaulle, Pompidou ne s'opposait pas à l'intégration

¹ MAE, Télégramme de Boegner, 5 décembre 1969, *Coopération économique*, vol. 806.

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 4 novembre 1969, p. 3299.

³ Entretien du 31 janvier 1970, cité par Hiepel (2005, p. 175).

mais entendait qu'elle soit pilotée par les gouvernements plutôt que par les parlementaires. Il était pour lui « évident qu'en attendant le jour où il y aura un véritable gouvernement européen, les spéculations sur l'Assemblée parlementaire européenne me paraîtront complètement inutiles¹ ». De façon générale, il s'opposait à l'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée européenne et à son élection au suffrage universel (Gerbet, 2002, p. 358 ; Bitsch, 2003, p. 94). Il déclara également avant de se rendre au sommet de La Haye : « Je suis hostile, absolument hostile, au renforcement des pouvoirs de la Commission de Bruxelles². » Sur le terrain institutionnel, la continuité était donc de mise. Et comme en 1965, le Président de la République n'était sous la pression d'aucune exigence contraignante émanant du parlement français. Lors d'un débat à l'Assemblée nationale précédant le sommet de La Haye, le président de la commission de l'agriculture, Roland Boscary-Monsservin (Républicains indépendants), également député européen, se contenta de rappeler l'argumentation de l'Assemblée de Strasbourg : « A compter du jour où droits de douane et prélèvements agricoles ont une affectation communautaire, ils constituent une masse commune qui appartient à l'institution européenne et qui échappe complètement au contrôle des institutions nationales. Mais comme il est inconcevable, dans un régime démocratique, que l'exécutif arrête seul le budget, il faut que le Parlement européen, l'organe législatif, assure le contrôle des ressources propres de la Communauté³. » Cependant, le député gaulliste Jacques Vendroux, frère d'Yvonne de Gaulle et donc beau-frère du général, appela pour sa part le gouvernement à la fermeté, dans la continuité de la politique de l'ex-Président de la République : « C'est pourquoi aussi, et peut-être surtout, il n'est pas inutile d'affirmer une fois encore que les décisions à prendre ne peuvent venir que de la source même du pouvoir de la Communauté, pouvoir qui ne doit, sous quelque forme que ce soit, échapper au Conseil des ministres, seul responsable devant les parlements nationaux. Le risque est grand, si l'on n'y prend garde, d'abandons partiels et progressifs de l'autorité de ce Conseil des ministres⁴. » Il est assez révélateur que lors d'une rencontre ultérieure entre représentants du Quai d'Orsay et quelques députés français gaullistes à Strasbourg, ces derniers ne défendirent que partiellement la position de l'Assemblée, tout en prévenant que la position française susciterait de vives réactions de la part de leurs collègues étrangers⁵. Quant aux partenaires de la France, ils étaient en revanche, comme en 1965, engagés devant leurs parlements à

¹ Conférence de presse du 21 janvier 1971, citée par Gerbet (2001, p. 358).

² Cité par Gerbet (2001, p. 356).

³ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 4 novembre 1969, p. 3303.

⁴ *Ibidem*, p. 3307.

⁵ MAE, Note au Cabinet, 29 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

défendre l'Assemblée de Strasbourg. Les Pays-Bas étaient alors dirigés par une coalition dominée par les catholiques mais excluant cette fois les travaillistes. En septembre 1969, la Seconde Chambre des Etats généraux adopta à nouveau une résolution appelant « le gouvernement à ne donner son accord à une décision finale sur le financement de la politique agricole de la Communauté [...] qu'à la condition que le rôle du Parlement européen soit renforcé de façon satisfaisante¹ ». La nouvelle coalition au pouvoir à Berlin (SPD-FDP) dirigée par Willie Brandt reprit également à son compte la position des gouvernements dirigés par la CDU/CSU comme le confirmèrent devant le *Bundestag* le nouveau ministre des Affaires étrangères Walter Scheel (FDP) en novembre 1969 et le Chancelier en décembre au lendemain du sommet de La Haye (Rittberger, 2005, p. 128).

Dans la foulée de La Haye, le Conseil des ministres aboutit à un accord le 22 décembre 1969 sur le principe selon lequel l'Assemblée aurait le dernier mot dans la phase finale du passage aux ressources propres. Dans une proposition de compromis belgo-italienne, sur laquelle la France maintenait des réserves, les grandes lignes étaient déjà tracées² : le projet de budget dans la phase finale était toujours rédigé par le Conseil, sur la base d'un avant-projet de la Commission, puis transmis à l'Assemblée. Celle-ci pouvait alors proposer des amendements à la majorité de ses membres, puis le texte revenait au Conseil qui pouvait modifier à la majorité qualifiée les amendements de l'Assemblée. Mais à la fin, l'Assemblée pouvait, aux trois cinquièmes des voix exprimées et à la majorité des membres, modifier ces derniers amendements et adopter définitivement le budget (Coombes, 1972, p. 35). Par ailleurs, en matière de recettes, il était interdit à l'Assemblée de dépasser le montant maximum des ressources propres et notamment de modifier le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée à la Communauté au-delà de la limite fixée par l'acte du Conseil instituant l'impôt communautaire³. Il avait en effet été prévu de verser dans les ressources propres un part de la TVA en complément des droits de douane et des prélèvements agricoles (Knudsen, 2012b, p. 116). S'ils avaient dû accepter le principe des pouvoirs budgétaires à l'Assemblée comme contrepartie aux ressources propres, les Français tentèrent néanmoins d'en limiter la portée. « Nous devons nous garder d'un impôt voté par l'Assemblée de Strasbourg⁴ » annota le Président Pompidou sur un télégramme.

¹ Cité par Rittberger (2005, p. 130).

² MAE, Note du 26 décembre 1969, Coopération économique, vol. 806.

³ *Ibidem*, p. 2.

⁴ Télégramme du 9 décembre 1969, cité par Gerbet (2001, p. 358).

Lors des négociations de décembre 1969, le ministre français des Affaires étrangères Maurice Schumann défendit cette position devant ses collègues et s'interrogea sur l'opportunité de donner un tel droit à une assemblée non élue¹ ; cependant les Néerlandais voyaient plutôt le problème de l'élection comme « une question en soi » qu'il ne fallait donc pas lier à celle des pouvoirs budgétaires². Le ministre belge, Pierre Harmel se dit prêt à accorder aux parlementaires un droit sur les recettes, mais pour les dépenses, considéra qu'il ne fallait pas accorder à l'Assemblée européenne plus de pouvoirs que ceux dont les parlements nationaux étaient privés³. Gaetano Martino employa quant à lui l'image des « vases communicants⁴ ». Maurice Schumann soutint également l'idée qu'il convenait de transférer des pouvoirs budgétaires à l'Assemblée « dans la mesure où les parlements nationaux seraient dessaisis en la matière⁵ ». Il insista à nouveau sur son refus de voir l'Assemblée modifier le taux de TVA, soulignant qu'il pouvait s'agir de sommes très importantes⁶. Il reçut sur ce point le soutien du commissaire au budget, Albert Coppé, qui souligna que les pouvoirs de l'Assemblée devraient s'exercer dans les limites de l'article 199 du traité de Rome imposant l'équilibre entre recettes et dépenses et dans le respect des actes pris en application du traité⁷. Ce point soulignait que le pouvoir des parlementaires en matière de recettes serait de toute façon lié à leur pouvoir en matière de dépenses. Le luxembourgeois Eugène Schaus proposa d'inscrire au procès verbal que le pouvoir de décision de l'Assemblée sur le taux annuel de la TVA à l'intérieur de la limite fixée par le Conseil, devrait respecter l'article 199 et les « décisions et dispositions arrêtées par les autres institutions en application de leurs compétences propres⁸ », ce qui fut accepté par le Conseil.

Par ailleurs, dans la discussion, Schumann insista sur le fait qu'un éventuel conflit entre le Conseil et l'Assemblée ne pourrait être résolu comme au niveau national par la censure ou la dissolution. Cet argument considérait implicitement le Conseil comme l'équivalent des gouvernements nationaux ; en réponse à cette inquiétude, Pierre Harmel estima qu'un

¹ AHUE, Compte-rendu des séances du Conseil du 19 au 22 décembre 1969, BAC 3/1978, 432, p. 8.

² *Ibidem*, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 12-13.

⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸ *Ibid.*

désaccord entre le Conseil et l'Assemblée serait résolu par un jeu de « navette¹ » ; ici le Conseil était plutôt vu comme l'équivalent d'une chambre haute. Ainsi, tout en faisant référence dans leurs argumentations à des normes parlementaires classiques (ce qui pourrait aller dans le sens de la thèse constructiviste de l'isomorphisme normatif) les gouvernements interprétaient très différemment ces normes et en tiraient des conclusions opposées, en fonction de leurs contraintes politiques respectives. De même, le texte final fut jugé très éloigné de la tradition parlementaire par certains commentateurs, notamment du fait du vague entourant la fixation des impôts (Coombes, 1972, p. 47). Cet exemple montre bien le caractère superficiel d'une explication par les représentations. Loin d'être des causes, celles-ci doivent plutôt être vues comme des habillages rhétoriques que les acteurs mobilisent (ou pas) pour justifier des positions dont les origines sont ailleurs.

Finalement, un point en apparence technique permit aux Français de restreindre la portée des pouvoirs accordés à l'Assemblée. Il avait en effet été inclus dans le compromis du 22 décembre l'idée que le pouvoir de l'Assemblée devait s'exercer dans le respect des « décisions et dispositions arrêtées par les autres institutions en application de leurs compétences propres² » : autrement dit, l'arme budgétaire ne devait pas servir à limiter le pouvoir législatif du Conseil, notamment dans le domaine agricole. Déjà, en décembre, Pierre Harmel avait remarqué que cette contrainte laissait l'essentiel des dépenses aux mains du Conseil³. Cela aboutit finalement à la distinction, validée au Conseil des 5-7 février 1970 et introduite dans le traité de Luxembourg signé le 22 avril 1970, entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires. Pour les dépenses « découlant obligatoirement du Traité [de Rome] ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci », ce qui incluait notamment les dépenses agricoles, l'Assemblée ne pouvait que formuler des « propositions de modification » qui étaient acceptées ou refusées par le Conseil à la majorité qualifiée ; en revanche, pour les dépenses non-obligatoires, essentiellement des dépenses administratives soit seulement 4% du budget total, l'Assemblée pouvait formuler des « amendements » qui pouvaient être modifiés par le Conseil, mais sur lesquels l'Assemblée avait comme prévu le dernier mot⁴. La France se montra très attachée à cette distinction car, ainsi que l'expliquèrent des représentants du

¹ *Ibid.*, p. 9.

² AHUE, Document de travail, projet de déclaration du Conseil, 20 décembre 1969, CM2 1970, 116.

³ AHUE, Compte-rendu des séances du Conseil du 19 au 22 décembre 1969, BAC 3/1978, 432, p. 11.

⁴ *Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, signé à Luxembourg le 22 avril 1970.

Quai d'Orsay à des députés français à Strasbourg, si l'Assemblée avait pu toucher aux dépenses obligatoires, elle aurait pu « appuyer les efforts de certains gouvernements pour obtenir, à notre détriment, des modifications substantielles de la politique agricole commune¹ ». La notion de dépense non obligatoire, définie par le Conseil en février, prêta d'ailleurs rapidement à controverse puisque le gouvernement français en défendit une interprétation restrictive alors que la Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas, par l'intermédiaire d'une commission spéciale en défendit une interprétation plus large (Coombes, 1972, p. 39).

Mais cette distinction laissait toujours le champ libre à l'Assemblée quant aux dépenses non obligatoires, avec notamment la possibilité de les augmenter. Déjà en décembre, le Quai d'Orsay étudiait deux options sur ce point : soit s'opposer frontalement aux autres délégations en refusant que l'Assemblée puisse augmenter les dépenses, suivant l'exemple fourni par l'article 40 de la Constitution française ; soit reconnaître ce droit mais en cherchant à l'encadrer. Dès ce stade, le Quai d'Orsay remarquait que la première option risquait d'isoler la France et concluait par ailleurs que l'alignement des procédures européennes sur celles du Parlement français serait « quelque peu artificiel »². Les contraintes de la négociation poussaient donc à abandonner progressivement la référence au modèle national et à rechercher plutôt un garde-fou technique au nom de la « rigueur budgétaire³ », susceptible d'amadouer notamment les parlementaires allemands très soucieux de cette question⁴. Dans un premier temps, la France s'opposa à ce que l'Assemblée puisse, sans l'accord du Conseil, augmenter une dépense sans en diminuer une autre, en prenant pour argument que la plupart des parlements nationaux et notamment l'Assemblée nationale française, ne disposait pas de ce droit (Coombes, 1972, p. 37)⁵. Cette position ne pouvait que déplaire au gouvernement des Pays-Bas qui avait déjà dû rassurer ses parlementaires après le compromis de décembre et craignait d'avoir à revenir sur ses engagements⁶. D'ailleurs, le pouvoir d'augmenter les dépenses, jugé « exorbitant » par les Français, n'était pas vu ainsi au Pays-Bas puisque la

¹ MAE, Note pour le Cabinet, 29 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

² MAE, Note du 30 décembre 1969, *Coopération économique*, vol. 806.

³ MAE, Télégramme de Boegner, intervention de Giscard d'Estaing, 21 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806, p. 4. Giscard d'Estaing s'étonna « de constater que notre souci de rigueur budgétaire n'était pas partagé par les délégations qui s'inquiètent habituellement le plus des augmentations de dépense ».

⁴ Lors du débat de ratification du traité budgétaire en Allemagne, la commission du budget du *Bundestag* jugea ainsi « positif le fait que, pour la première fois, un plafond a été fixé aux obligations qui incombent aux Etats membres en matière de financement des Communautés ». *Parlement européen* (1971, p. 64).

⁵ AHUE, Proposition de la délégation française, 16 janvier 1970, CM2 1970, 116.

⁶ MAE, Télégramme de Margerie, 22 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806, p. 2.

Seconde Chambre y possédait dans certaines conditions le droit d'augmenter les dépenses sans pour autant augmenter les recettes¹. Une restriction semblable à celle de l'article 40 de la Constitution française, si elle semblait « normale² » pour des députés français, aurait donc représenté une importante perte de pouvoir pour les parlementaires néerlandais qui cherchaient à retrouver au niveau européen ce qu'il perdait au niveau national. Au Conseil, le ministre français Maurice Schumann se heurta ainsi au Secrétaire d'Etat néerlandais De Koster qui refusa d'affaiblir encore le compromis de décembre, soutenu en cela par les Allemands et les Italiens ; Pierre Harmel, au nom de la présidence belge du Conseil esquissa alors une solution intermédiaire prévoyant que l'Assemblée puisse augmenter le volume global des dépenses mais seulement dans la mesure de l'augmentation moyenne des budgets nationaux³. Les jours suivants, les diplomates allemands exprimèrent aussi à leurs interlocuteurs français l'intention de leur ministre Walter Scheel de prendre en compte les attentes françaises, tout en évitant « de trop vives critiques du côté du *Bundestag*⁴ ». De son côté, le Secrétaire d'Etat néerlandais De Koster continuait à afficher une position très fermée, tout en rassurant en privé l'ambassadeur de France à La Haye sur sa bonne volonté et en évoquant « la nécessité pour le gouvernement hollandais de faire, à l'usage du Parlement, la démonstration de sa combativité⁵ ». Lors de sa séance du 3 février, l'Assemblée de Strasbourg se montra ouverte à l'idée d'un compromis limitant le taux d'augmentation des dépenses, à travers les déclarations de Georges Spénale (socialiste, français) rapporteur de la commission des finances et des budgets⁶. Finalement un compromis allant dans ce sens fut trouvé lors de la réunion du Conseil des 5-6 février⁷. Cela se traduisit dans le traité de Luxembourg par un taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, calculé chaque année par la Commission à partir de l'évolution du PIB de la Communauté, des budgets nationaux et du coût de la vie⁸.

Au cours de la négociation, la principale différence entre le gouvernement français et ses partenaires résidait toujours dans l'absence de contrainte parlementaire. Le président Pompidou avait noté, magnanime : « Je veux bien faire quelques gracieusetés à l'Assemblée

¹ *Ibidem.*

² MAE, Note au Cabinet, 29 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806, p. 2.

³ MAE, Télégramme de Boegner, 21 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

⁴ MAE, Télégramme de Seydoux, 28 janvier 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

⁵ MAE, Télégramme de Margerie, 5 février 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

⁶ AHUE, Note au Président du Conseil, 5 février 1970, CM2 1970, 117.

⁷ MAE, Télégramme de Boegner, communiqué de presse du Conseil, 7 février 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

⁸ *Traité de Luxembourg*, paragraphe 8 du nouvel article 203.

en la laissant disposer de vingt à trente millions d'anciens francs. Mais, en aucun cas, celle-ci ne pourrait modifier le pourcentage de la TVA attribué à la Communauté¹. » Le terme de « gracieuseté » était révélateur de l'absence de pression nationale. Il semble que dans le même temps, le Chancelier allemand Willy Brandt n'était pas très éloigné des vues de Pompidou, mais que, comme il l'avoua au Premier ministre Chaban-Delmas, il ne pouvait tout simplement pas se permettre de se « mettre en difficulté » en s'opposant au *Bundestag* sur ce sujet (Rittberger, 2005, p. 135). Il confia même à Pompidou : « Je me demande quelquefois si la voie tracée par le traité de Rome a été très raisonnable. J'aurais mieux vu une sorte de Sénat qu'un Parlement calqué sur les parlements nationaux² ». Alors que Moravcsik (1998, p. 488-489) considère que l'incapacité de certains dirigeants allemands à exprimer publiquement leur scepticisme à l'égard des institutions supranationales est difficile à expliquer « en termes purement instrumentaux », la prise en compte de la puissance du *Bundestag* permet de résoudre largement le mystère, au moins quant aux pouvoirs de l'Assemblée européenne. En tant que membres du Conseil, les dirigeants des exécutifs européens avaient les mêmes intérêts ; c'était la différence de leurs contraintes nationales qui les séparait. Le clivage opposa donc très clairement les leaders très dépendants de leur puissant parlement national et le Président français ne l'était pas et qui défendit donc avant tout les intérêts du Conseil.

Face aux gouvernements, l'Assemblée européenne n'était pas cependant sans ressource pour défendre ses intérêts. Comme en 1965, son pouvoir de négociation reposait sur le soutien des parlements nationaux. Le Conseil était d'ailleurs conscient du fait que si des pouvoirs n'étaient pas accordés aux parlementaires, « il ne sera pas possible d'obtenir la ratification par les Parlements nationaux³ ». Dès le 10 décembre 1969, avant même que ne s'engagent les discussions au Conseil, l'Assemblée prit soin de préciser sa position dans une résolution : « Le Parlement européen, affirme avec insistance qu'en conformité avec les principes constitutionnels des Etats membres, c'est le Parlement européen qui doit statuer en dernier ressort dès que l'autonomie financière est réalisée et que les ressources communes échappent à tout autre contrôle parlementaire⁴. » Puis, dans une résolution votée à l'unanimité moins les communistes italiens, le 3 février 1970, l'Assemblée menaça le Conseil de ne pas

¹ Annotation du 10 janvier 1970, citée par Gerbet (2001, p. 359).

² Entretien Pompidou-Brandt du 25 janvier 1971, cité par Gerbet (2001, p. 358). Nous n'entrerons pas cependant dans le débat consistant à se demander si Brandt était sincère avec Pompidou, ou à l'inverse, sincère avec le *Bundestag* et diplomate avec Pompidou (Hiepel, 2005, p. 175). Seul importe ici le poids des différentes contraintes qui pesaient sur sa position.

³ AHUE, Compte-rendu des séances du Conseil du 19 au 22 décembre 1969, BAC 3/1978, 432, p. 12.

⁴ AHUE, Note à la Commission, 11 décembre 1969, BAC 3/1978, 432.

recommander aux parlements nationaux la ratification du traité en discussion, si le principe selon lequel le dernier mot devait lui revenir après le passage aux ressources propres n'était pas respecté (Niblock, 1971, p. 90-91) : « Le Parlement affirme solennellement que si les positions définies dans la résolution du 10 décembre 1969 n'étaient pas retenues par le Conseil, se trouvant dès lors hors d'état de conseiller aux parlements nationaux de ratifier les propositions qui leur seront soumises, il utilisera tous les moyens en son pouvoir pour obtenir le respect de ces positions¹. » En effet, la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions des Etats par des ressources propres des Communautés et le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 allaient devoir être respectivement approuvée et ratifiée par les parlements nationaux. Les parlementaires pourraient donc faire échouer l'ensemble du compromis sur le passage aux ressources propres. En réponse à cette menace, le Conseil offrit quelques concessions supplémentaires, notamment sur l'autonomie de l'Assemblée sur son propre budget et le dialogue entre Conseil et Assemblée au cours de la procédure² ; enfin, dans une déclaration annexée au traité de Luxembourg, le Conseil reconnut également que la classification des dépenses obligatoires et non obligatoires était susceptible d'évoluer ultérieurement (Coombes, 1972, p. 103). Une déclaration du Conseil adoptée lors de la signature du traité budgétaire précisa par ailleurs que le Conseil pourrait étudier par la suite d'éventuelles propositions de modifications formulées par la Commission, notamment « à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres³ ». C'est dans cette brèche qu'allaient s'engouffrer les parlementaires.

En effet, un dernier point de désaccord opposa jusqu'au bout le Conseil à l'Assemblée. Dès la séance du 3 février 1970, le député français gaulliste Raymond Triboulet défendit le droit de l'Assemblée de rejeter le budget en bloc afin que son contrôle ne s'exerce pas uniquement sur les dépenses non obligatoires⁴. Dans une rencontre avec des diplomates du Quai d'Orsay, les députés européens gaullistes, Raymond Triboulet, Christian de La Malène, Alain Terrenoire, Michel Habib-Deloncle et Michel Cointat, avaient déjà critiqué la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires et avaient demandé que l'Assemblée puisse adopter des réductions au moins indicatives « sur la totalité des dépenses⁵ ». Les diplomates leur avaient cependant répondu que ce droit, même indicatif, était inacceptable notamment parce qu'il

¹ AHUE, Note au Président du Conseil, 5 février 1970, CM2 1970, 117.

² AHUE, Note au Président du Conseil, 4 février 1970, CM2 1970, 117.

³ AHUE, Note au Conseil, 6 avril 1971, CM2 1970, 119.

⁴ AHUE, Note au Président du Conseil, 5 février 1970, CM2 1970, 117.

⁵ MAE, Note au Cabinet, 29 janvier 1970, Coopération économique, vol. 806, p. 2.

risquait d'encourager les efforts des gouvernements cherchant à réduire les dépenses agricoles favorables à la France, ce à quoi les députés gaullistes s'étaient montrés « sensibles¹ ». La question du droit de l'Assemblée à arrêter l'ensemble du budget fut également soulevée au Conseil par le ministre néerlandais Joseph Luns mais sans insister, ce qui fit dire au représentant permanent de la France que « son intervention n'avait d'autre objet que de lui permettre de dire à son parlement qu'il avait tenté un effort supplémentaire² ». Le 11 mars 1970, l'Assemblée parlementaire européenne adopta une résolution revendiquant le droit de rejeter globalement le projet de budget³. Et en fin de négociation, l'Assemblée, par l'intermédiaire de son Président, le démocrate-chrétien italien Mario Scelba, demanda que lui soit reconnu un droit de veto final comme une arme de dissuasion : « Il s'agit là d'une hypothèse plutôt théorique car il apparaît comme extrêmement improbable que l'on puisse trouver la majorité qualifiée requise [majorité des membres et trois cinquième des suffrages exprimés] décidée à rejeter en bloc le budget, sans raisons sérieuses et graves, au termes des procédures complexes qui sont prévues⁴ ». Mario Scelba réitéra également à demi-mot les menaces de représailles des parlementaires en évoquant les « difficultés au moment de la ratification du traité » qui pourraient naître d'un refus de prendre en compte cette demande et appela à trouver « des solutions rationnelles et acceptables par le Parlement européen et par les parlements nationaux⁵. » Après la signature du traité de Luxembourg qui n'abordait pas directement cette question, Joseph Luns continua de relayer la demande des députés en invoquant l'impossibilité d'obtenir la ratification du Parlement néerlandais si aucune réponse n'était donnée sous la forme d'une déclaration du Conseil ; Jean Rey, Président de la Commission proposa que le Conseil interprète le nouveau traité dans le sens des revendications de l'Assemblée ; mais toutes ces demandes se heurtèrent au refus de la France⁶. De son côté, plutôt que de recommander la non-ratification du traité et d'entrer dans un affrontement direct avec les gouvernements, l'Assemblée préféra défendre sa propre interprétation du texte. En effet, le paragraphe 6 du nouvel article 203 prévoyait pour la phase finale, qu'après avoir statué définitivement sur les éventuelles modifications apportées par le Conseil à ses amendements, l'Assemblée « arrête en conséquence le budget ». Le paragraphe 7 concluait : « Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président de

¹ *Ibidem*, p. 3.

² MAE, Télégramme de Boegner, 9 mars 1970, *Coopération économique*, vol. 806, p. 2.

³ AHUE, Extrait du *Journal officiel des Communautés*, 11 mars 1970, CM2 1970, 122.

⁴ AHUE, Aide-mémoire du Président de l'Assemblée au Président du Conseil, 20 avril 1970, CM2 1970, 118, p. 2.

⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶ MAE, Télégramme de Boegner, 23 avril 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté. » L'Assemblée fit de ces stipulations une interprétation large en considérant que s'il lui était accordé le pouvoir d'adopter définitivement le budget, cela signifiait qu'elle pouvait aussi bien le rejeter en bloc (Coombes, 1972, p. 44). Cette interprétation fut défendue dans un rapport par Georges Spénale, socialiste français, président de la commission des finances et des budgets : « Ainsi, ce que le Parlement espère ce n'est pas tant l'usage direct qu'il pourra faire d'un tel droit, que l'influence indirecte qui en découlera quant à la prise en considération raisonnable de ses propositions par le Conseil : il s'agit d'un catalyseur¹. » Le Conseil, en la personne de son président, le ministre belge des Affaires étrangères Pierre Harmel, qui s'exprima le 13 mai 1970 devant l'Assemblée de Strasbourg, refusa de reconnaître officiellement ce droit. Harmel rappela que le Conseil n'avait pas souhaité s'exprimer sur l'interprétation de l'Assemblée mais remit implicitement en question la légitimité des parlementaires à interpréter un traité, évoquant le rôle de la CJCE². Pour le Conseil, l'Assemblée ne pouvait donc que rejeter ou adopter les dépenses non obligatoires et pas l'ensemble du texte. Cependant, l'Assemblée vota ce même jour une résolution affirmant sa propre interprétation : « Le Parlement européen constate, avec la Commission des Communautés, qu'en toute hypothèse, le paragraphe 6 du nouvel article 203/CEE (et les paragraphes et articles correspondants des autres traités) lui donne le pouvoir de refuser d'arrêter le budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires et déclare qu'il inscrira dans son règlement intérieur les règles de procédure appropriées ; émet le vœu que, à l'occasion du débat de ratification devant les parlements nationaux, ceux-ci acceptent de tenir compte de l'attitude formulée par le Parlement européen dans la présente résolution et de défendre la nécessité de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui échappent désormais à toute appréciation des parlements nationaux³. » L'Assemblée préférait donc recommander la ratification aux parlements nationaux en partant du principe que sa propre interprétation était la bonne et en invitant les parlementaires nationaux à la soutenir (Niblock, 1071, p. 92). Enfin, le 8 juin 1970, Pierre Harmel clarifia officiellement la position du Conseil : « Il résulte donc tant du texte lui-même que du mécanisme qu'il prévoit que l'Assemblée n'a pas, à la fin de la procédure en deuxième lecture, à se livrer à un vote global sur l'ensemble du budget. La disposition du paragraphe 7 prescrit, à l'expiration de la procédure, que "le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté". Cet acte juridique a pour seul

¹ AHUE, Parlement européen, rapport du 12 mai 1970, CM2 1970, 123.

² AHUE, Note sur les travaux de l'Assemblée, 22 mai 1970, CM2 1970, 124.

³ *Ibidem.*

objet de constater l'achèvement de la procédure¹. » Seul Joseph Luns pour les Pays-Bas refusa de s'associer à cette déclaration, considérant qu'elle rendrait la ratification plus difficile ; de son côté Maurice Schumann pour la France insista pour que cette interprétation soit présentée devant les parlements nationaux². Le gouvernement néerlandais se rangeait donc à l'avis de l'Assemblée tandis que la France le rejetait (Coombes, 1972, p. 45). Une note du Quai d'Orsay précisa que, du point de vue de la France, l'adoption du budget n'était qu'une conséquence formelle des votes définitifs sur les modifications des amendements parlementaires par le Conseil ; et sur le fond, un droit de rejet global risquait d'affaiblir la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires et conduire à une impasse politique³.

e. La ratification

Puisque lors de la signature du traité budgétaire, le Conseil s'était déclaré prêt à examiner de nouvelles propositions de la Commission « à la lumière » des débats de ratification, ceux-ci furent revêtus d'une importance politique particulière. En réalité, le bras de fer entre gouvernements et parlementaires se prolongea à cette occasion, ce qui devait conduire à la reconnaissance définitive du droit de l'Assemblée à rejeter le budget en bloc en 1975.

A l'Assemblée nationale française, le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, le député UDR Christian de La Malène (également député européen) soutint les pouvoirs de l'Assemblée de Strasbourg en ces termes : « Il serait contraire aux principes traditionnels de la démocratie parlementaire que les gouvernements décident seuls, et sans l'intervention de représentants élus, du montant des ressources financières à réunir et de l'emploi qu'il convient d'en faire. L'intervention parlementaire est indispensable pour assurer un contrôle de l'utilisation des ressources. Or, l'Assemblée parlementaire européenne est dans la Communauté l'institution qui, seule, peut être investie de ce contrôle⁴. » Cependant, il s'opposa à l'interprétation des parlementaires européens sur le droit de rejeter le budget en bloc⁵. Le ministre des Affaires étrangères Maurice Schumann déclara quant à lui : « Il va de

¹ MAE, Télégramme de Boegner, 12 juin 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

² *Ibidem*.

³ MAE, Note du 29 mai 1970, *Coopération économique*, vol. 806.

⁴ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 23 juin 1970, p. 2915.

⁵ *Ibidem*, p. 2916.

soi que, contrairement à une interprétation tardive, abusive et en vérité, à mon avis, insoutenable, le droit de rejeter le budget en bloc n'est pas dévolu à l'Assemblée parlementaire européenne. [...] Ce serait une singulière façon de construire l'Europe que de la précipiter d'emblée dans les ornières du régime d'assemblée dont les excès, mortels pour la démocratie, ont été répudiés par tous les Etats membres et par tous les Etats candidats. Impasse politique ; multiplication des phases de discussion ; rien ne manquerait à l'organisation de la paralysie. La même que celle qui avait conduit la III^{ème} République à généraliser l'usage des décrets-lois et dont la France, instruite par l'expérience, a entrepris de se guérir au lendemain de la guerre¹. » Le gouvernement français rejetait donc les prétentions de l'Assemblée en faisant toujours appel à la rhétorique antiparlementaire caractéristique des débuts de la Vème République. De son côté, Jacques Vendroux (UDR) refusa de prendre part au vote et entraîna avec lui vingt autres députés de son parti². Outre l'invocation de la souveraineté nationale, il affirma sa crainte que l'extension des pouvoirs des parlementaires européens n'aboutisse un jour « à ce pouvoir d'assemblée dont certains rêvent avec ivresse et que, pour notre part, nous considérons comme totalement incompatible avec les principes qui ont inspiré la Vème République³. » Michel Habib-Deloncle (UDR, député européen) vota les textes mais se dit frappé du fait que beaucoup de parlementaires européens étrangers voyaient le Conseil des ministres comme « l'ennemi », alors que pour sa part il avait la « hantise » du régime d'assemblée⁴. Raymond Triboulet (UDR, député européen) rappela la position qu'il avait défendue en tant que député européen en faveur d'un vote global du budget mais précisa qu'il s'agissait seulement de renvoyer le budget au Conseil pour une nouvelle délibération⁵. Louis Odru, au nom du groupe communiste, s'opposa aux textes, dénonçant « un semblant de contrôle parlementaire à l'échelle du Parlement européen » et soulignant qu'il était porté atteinte à la « tradition républicaine du vote de l'impôt par les élus » et que cependant, l'extension des pouvoirs de l'Assemblée européenne, pas plus que son élection au suffrage universel ne pourraient résoudre le problème⁶. Le socialiste Georges Spénale, quant à lui, défendit non seulement les pouvoirs budgétaires mais aussi la thèse du rejet en bloc, comme il l'avait déjà fait à Strasbourg⁷. André Rossi (centriste, député européen), se dit « désappointé qu'on n'ait pas voulu accorder au Parlement, au terme de la longue période de procédure

¹ *Ibid.*, p. 2919.

² AHUE, Note au Conseil, 6 avril 1971, CM2 1970, 119, p. 21.

³ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juin 1970, p. 2935.

⁴ *Ibidem*, p. 2936.

⁵ *Ibid.*, p. 2932.

⁶ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 23 juin 1970, p. 2922.

⁷ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juin 1970, p. 2930.

prévue, le droit de refuser globalement le budget », tout en soulignant que personne ne pouvait reprocher à son groupe de « souhaiter un régime d'assemblée au niveau européen » et qu'il voulait voir « en face du Parlement, un ensemble exécutif — Conseil-Commission — réellement fort, ce qui est vraiment l'opposé du régime d'assemblée.¹ ». Au Sénat, le rapporteur Jean Legaret (Républicains indépendants) estima que la revendication des pouvoirs budgétaires par l'Assemblée de Strasbourg était « difficilement discutable » et il se félicita que la question du rejet en bloc ne soit pas totalement close par le Conseil².

Au Pays-Bas, la position de l'Assemblée européenne fut largement reprise lors du débat de ratification. Dans la Second Chambre des Etats généraux, la commission spéciale chargée d'étudier le traité en recommanda la ratification à condition que le gouvernement néerlandais partage son interprétation, ce qui fut admis par le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Hans De Koster (libéral)³. Ce dernier appela l'Assemblée européenne à faire « preuve d'audace en précisant le contenu » du traité⁴. En plus des textes en discussion, la Chambre adopta également deux motions, présentées par cinq députés européens (dont trois avaient déjà présenté la motion de juin 1965), représentant les cinq principaux partis du pays : Tjerk Westerterp (catholique) Hendrikus Vredeling (travailliste), Cees Berkhouwer (libéral), Kees Boertien (antirévolutionnaire) et Corstiaan Bos (protestant). La première motion soutenait expressément la thèse de l'Assemblée de Strasbourg sur son droit à rejeter le budget en bloc et la seconde appelait à lui reconnaître également des pouvoirs législatifs⁵. Ces motions furent reprises dans les mêmes termes par la Première Chambre⁶. En Allemagne, la commission du budget du *Bundestag* regretta que les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne soient encore trop limités⁷ et proposa une résolution qui fut approuvée à l'unanimité, appelant notamment à continuer à augmenter par la suite les pouvoirs des parlementaires européens, en particulier dans le domaine législatif⁸. Durant le débat, Leo Wagner pour l'opposition CDU/CSU souligna que son groupe était déçu du caractère limité des pouvoirs budgétaires reconnus à l'Assemblée de Strasbourg ; il remarqua que ces pouvoirs ne seraient pleins que s'ils étaient complétés par des pouvoirs législatifs, ce qu'il appela de ses vœux, ainsi que

¹ *Ibidem*, p. 2934.

² *Journal officiel de la République française*, Sénat, séance du 29 juin 1970, p. 1264.

³ Parlement européen (1971, p. 176).

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibid.*, p. 179-180.

⁶ *Ibid.*, p. 182-183.

⁷ *Ibid.*, p. 64.

⁸ *Ibid.*, p. 81.

l'élection des députés européens au suffrage universel¹. Andreas von Bülow (SPD) considéra, quant à lui, les pouvoirs budgétaires comme « un premier pas dans la bonne direction² ». En Italie, un ordre du jour présenté au Sénat par des représentants des partis de la coalition au pouvoir, le démocrate-chrétien Mario Scelba, président en exercice de l'Assemblée parlementaire européenne et des sénateurs des partis socialiste, républicain et socialiste unitaire fut adopté, appelant le gouvernement à œuvrer pour la modification du traité de Luxembourg en vue de renforcer encore les pouvoirs budgétaires des parlementaires européens et pour l'élection de l'Assemblée au suffrage universel³. La question de l'article 203 fut soulevée par plusieurs sénateurs et le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Mario Pedini (démocrate-chrétien) reconnu à cette occasion « que le Parlement européen aura la possibilité de rejeter en bloc les budgets communautaires⁴ ». Mais le fait marquant est que même les partis d'opposition votant contre la ratification, notamment le parti communiste, le firent parce qu'ils estimaient que les pouvoirs de l'Assemblée européenne étaient encore insuffisants. En effet, il faut souligner que les communistes italiens venaient d'entrer pour la première fois dans la délégation italienne à l'Assemblée de Strasbourg en 1969 (Bindi Calussi, Grassi, 2001, p. 270). Si avant cette date, le renforcement des pouvoirs des députés européens n'était d'aucune utilité pour le parti communiste, il n'en était plus de même à partir du moment où il pouvait espérer projeter son influence à Strasbourg. Ainsi, le sénateur communiste Fazio Fabbrini (député européen depuis 1970), expliqua que son groupe voterait contre le projet qui impliquait selon lui « une réduction des pouvoirs du Parlement national sans un accroissement simultané des pouvoirs du Parlement européen⁵ ». Il ajouta : « Nous sommes et serons toujours favorables à un accroissement des pouvoirs du Parlement européen, à condition toutefois que cet accroissement se produise aux dépens du Conseil et de la Commission, autrement dit que cet accroissement de pouvoirs brise ou tout au moins modère l'autoritarisme excessif des exécutifs communautaires⁶. » A la Chambre des députés, le communiste Silvio Leonardi (député européen depuis 1969) tint le même langage : « Il faut que nous nous rendions compte que, par les mesures à l'étude, nous cédon des pouvoirs à une structure profondément antidémocratique, dominée par le Conseil de ministres, c'est-à-dire par un directoire des exécutifs qui, sans aucune obligation de publicité

¹ *Ibid.*, p. 70.

² *Ibid.*, p. 76.

³ *Ibid.*, p. 125-126.

⁴ *Ibid.*, p. 145.

⁵ *Ibid.*, p. 116.

⁶ *Ibid.*

et aucun contrôle, exerce tous les pouvoirs législatifs et disposera désormais aussi de finances propres qui lui permettront de se soustraire au contrôle que pouvaient exercer jusqu'à présent, ne fût-ce qu'indirectement, les parlements nationaux¹. » Il appela à renforcer le contrôle de l'Assemblée européenne, à la faire élire au suffrage universel et déplora que les communistes français en soient toujours écartés². Ce dernier point suggère que les communistes italiens comptaient sur la présence d'autres partis communistes à Strasbourg pour peser davantage sur les décisions européennes. En Belgique, où la coalition au pouvoir réunissait les deux principales forces du pays, les chrétiens-sociaux et les socialistes, le rapporteur de la Chambre des représentants, le socialiste Lucien Radoux (député européen) demanda à ce que soient reconnus à l'Assemblée européenne le droit de rejeter le budget en bloc, mais aussi des pouvoirs législatifs et l'élection au suffrage universel³. Cette position fut également soutenue par Maurice Dewulf (député européen) au nom du groupe des sociaux-chrétiens⁴. Le social-chrétien Charles-Ferdinand Nothomb déplora les trop faibles pouvoirs transférés à l'Assemblée européenne⁵ et considéra que la responsabilité des membres du Conseil des ministres devant leurs parlements nationaux respectifs ne créait qu'une « apparence » de démocratie. Alfred Califice (social-chrétien, député européen) défendit également le droit de l'Assemblée européenne à rejeter le budget en bloc et son élection au suffrage universel⁶. De leurs côtés, les nationalistes flamands s'abstinrent et les communistes votèrent contre, invoquant les uns et les autres le caractère trop limité des pouvoirs accordés à l'Assemblée européenne⁷. Au Sénat, le rapporteur Fernand Dehousse (socialiste, député européen), défendit l'interprétation de l'Assemblée européenne sur le rejet en bloc contre celle du ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel (social-chrétien)⁸. Ce dernier rappela d'ailleurs que le débat n'était pas clos et pourrait être examiné à nouveau à la lumière des débats parlementaires⁹. Au Luxembourg, la coalition au pouvoir réunissait les chrétiens-sociaux et les libéraux. Une motion associant majorité et opposition fut présentée par des députés issus des partis chrétien-social, libéral, socialiste et social-démocrate et fut adoptée par la Chambre des députés, se ralliant à l'interprétation de l'Assemblée européenne sur le droit de rejet en

¹ *Ibid.*, p. 141.

² *Ibid.*, p. 142.

³ *Ibid.*, p. 46.

⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁵ *Ibid.*, p. 48.

⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁸ *Ibid.*, p. 56-57.

⁹ *Ibid.*, p. 59-60.

bloc et demandant au gouvernement de défendre cette interprétation au Conseil¹. Le ministre des Affaires étrangères Gaston Thorn (libéral) mit en doute la solidité juridique de cette interprétation : « Il est au Conseil et dans différents gouvernements, des juristes qui font remarquer que le traité n'oblige ni le Conseil, ni la Commission à faire de nouvelles propositions de budget². » Mais il s'engagea néanmoins à défendre au Conseil la conception exprimée dans la motion. En somme, dans la plupart des Etats membres, l'immense majorité des parlementaires considérait encore les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne comme insuffisants et n'entendait pas relâcher la pression exercée sur les gouvernements.

L'ultime bataille entre Assemblée et Conseil sur le principe du rejet en bloc, ainsi que la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, illustre bien en quoi l'analyse en termes de préservation du pouvoir des acteurs et de rapports de force permet de clarifier les positions. Si les gouvernements avaient simplement transposé au niveau européen les normes nationales, ils auraient immédiatement accordé aux parlementaires le droit d'amender la totalité du budget et de le refuser en bloc. Nous voyons ici au contraire les gouvernements défendre jusqu'au bout leurs prérogatives et ne céder que dans la mesure où les parlementaires européens pouvaient s'appuyer sur le soutien des parlementaires nationaux, et donc agiter la menace d'un échec des ratifications. Et nous voyons les parlementaires nationaux ne soutenir leurs collègues européens que dans la mesure où eux-mêmes étaient dessaisis de leur pouvoir de contrôle au niveau national. En réponse aux prises de position de la plupart de parlements nationaux lors des débats de ratification de 1970, le droit de refuser le budget en bloc (à la majorité des membres et aux deux-tiers des voix exprimées) fut finalement explicitement reconnu au traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, c'est-à-dire au moment du passage à la période définitive (Knudsen, 2012b, p. 104). Et c'est à partir de ce droit que les parlementaires européens purent, par la suite, se lancer dans les fameuses « batailles » budgétaires qui l'opposèrent au Conseil (Priestley, 2008, p. 6-22 ; Gfeller, 2012, p. 92 ; Costa, 2001, p. 143-160). Une fois encore, l'Assemblée se Strasbourg, dont l'interprétation avait été repoussée par le Conseil en 1970 et qui risquait de n'obtenir qu'un pouvoir extrêmement limité, ne dut finalement son salut qu'au soutien sans faille des parlementaires nationaux. Ainsi que le résuma le rapporteur du sénat italien Giusto Tolloy (démocrate-chrétien, député européen) lors du débat de ratification de 1970 : « Le Parlement européen se développe aujourd'hui uniquement dans la mesure où les parlements nationaux

¹ *Ibid.*, p. 158.

² *Ibid.*, p. 157.

l'approuvent et le soutiennent. Ce sont les parlements nationaux qui décideront d'un élargissement des pouvoirs du Parlement européen¹. » La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires disparut quant à elle en 2007 avec le traité de Lisbonne.

Conclusion

Ainsi le long chemin vers la reconnaissance du pouvoir budgétaire de l'Assemblée parlementaire européenne illustre parfaitement les principes de la théorie réaliste selon lesquels chaque acteur défend son pouvoir dans le cadre des contraintes et des rapports de force qui s'imposent à lui. En effet, les parlements nationaux ne se sont mobilisés qu'à partir du moment où l'unification européenne a risqué de rogner sur leurs pouvoirs propres en matière de contrôle du budget. Fondamentalement, ils ont plus cherché à préserver leur pouvoir qu'à en conquérir un totalement nouveau. Les gouvernements n'ont défendu les concessions en faveur de l'Assemblée que dans la mesure où ils étaient dépendants politiquement des pressions des parlementaires nationaux, les exemples extrêmes étant le gouvernement néerlandais, très dépendant de son parlement et très favorable aux concessions et d'autre part le gouvernement français, dominant très nettement son parlement et très hostile aux concessions. Lorsque la question a été débattue en 1965, le gouvernement français et le parlement néerlandais ont tout les deux joué la carte de la résistance et de l'affrontement, le premier exigeant le financement de la PAC et repoussant le contrôle budgétaire et le second faisant échouer les négociations sur le règlement financier en imposant un mandat impératif à son gouvernement. Mais en 1969-1970, à la fin de la période transitoire prévue par le traité de Rome, l'interdépendance entre gouvernements, rédacteurs des traités et des décisions européennes, et les parlements, maîtres des budgets nationaux, de la ratification du traité et de l'approbation du règlement financier, a abouti au choix de l'association et de l'intégration des parlementaires dans le processus de décision budgétaire européen. Tant que l'interdépendance entre acteurs aux intérêts contraires (notamment le gouvernement français et le parlement néerlandais) était limitée ou contournable, les acteurs ont choisi l'indépendance (pas de ressources propres et pas de contrôle parlementaire). Lorsque le calendrier a placé les acteurs au pied du mur, ils n'ont pu qu'institutionnaliser leur interdépendance par un traité, un traité de paix, mettant fin à l'affrontement. C'est donc largement le temps qui favorisa la convergence. Le même mécanisme joua entre 1970 et

¹ *Ibid.*, p. 129.

1975 : en 1970, le Conseil pouvait encore repousser la question du rejet du budget en bloc par l'Assemblée en arguant du fait que la question n'était pas « actuelle » et ne se poserait qu'à partir de la période définitive, en 1975¹. Et lorsque cette date fatidique arriva, un nouveau compromis fut trouvé. Du point de vue de la France, on peut dire pour simplifier que la résolution de la question agricole passait par le consentement des parlements de ses partenaires à se dessaisir d'une part de leurs pouvoirs au niveau national et que cela appelait des contreparties au niveau européen. Et ici aussi, la thèse selon laquelle un traité ne crée pas de pouvoirs mais ne fait qu'opérer des transactions se vérifie. Le pouvoir budgétaire du parlement européen est entièrement issu du pouvoir des parlements nationaux. Le pouvoir constitutionnel n'est que le résultat du pouvoir de négociation, que cette négociation se joue dans la rédaction du texte ou dans son interprétation.

2. Les pouvoirs législatifs et les variations nationales 1985-1986

Lors de la première élection européenne au suffrage universel en 1979, certains formulaient l'hypothèse selon laquelle ce nouveau statut allait conférer *de facto* une légitimité nouvelle aux parlementaires européens (Corbett, 1998, p 363). Nous verrons au contraire que ces derniers restèrent, comme dans les années 1960-1970, totalement tributaires du soutien des parlementaires nationaux. On aurait également pu penser qu'à partir du moment où les députés européens n'étaient plus (pour la plupart) des députés nationaux, la solidarité entre parlements nationaux et Parlement européen était destinée à s'effriter. En effet, alors que les députés d'avant 1979 étaient souvent expérimentés et dotés d'un capital politique national important (Knudsen, 2012a), les élus au suffrage universel virent progressivement leurs carrières s'autonomiser et se spécialiser, au détriment de leurs capitaux nationaux (Costa, 2001, p. 37 ; Beauvallet, 2003, p. 108). Écrivant à la veille de la première élection européenne, Hearl et Sargent (1979) firent une hypothèse intéressante. Ils partaient du principe que l'influence des parlementaires européens passait jusque là en grande partie par leurs liens avec les parlements nationaux et que l'élection directe impliquant l'autonomisation

¹ Lors du débat de ratification au Sénat français, le rapporteur Legaret remarqua à propos de la question du rejet en bloc : « Le Conseil de ministres, tout d'abord, faisait valoir que la question n'était pas actuelle puisqu'elle ne se poserait réellement qu'au 1er janvier 1975; le fait de dire qu'une question n'est pas actuelle semble signifier, même sans trop extrapoler, que, si l'on refuse présentement l'examen puisque non actuel, cet examen s'imposera lorsque la question deviendra actuelle, c'est-à-dire au plus tard au 1er janvier 1975. » C'est effectivement ce qui se produisit. *Journal officiel de la République française*, Sénat, séance du 29 juin 1970, p. 1264.

du Parlement européen remettait en cause ce lien (p. 5). Mais selon eux, la fin du double mandat parlementaire allait entraîner, en contrepartie, un renforcement des liens au niveau des partis politiques nationaux, en vue d'échanger des informations et de coordonner les actions et les prises de positions des députés européens (p. 11). Par ailleurs, ils soulignèrent que l'émergence des partis politiques transnationaux était largement due à l'initiative des partis nationaux, qui cherchaient notamment à mieux contrôler leurs groupes parlementaires à Strasbourg après l'élection directe (p. 13).

Nous verrons en effet que la différenciation du personnel ne brisa pas les liens entre parlementaires nationaux et européens et que de façon générale, les parlements nationaux qui défendaient les pouvoirs du Parlement européen avant 1979 continuèrent à le faire après. D'une part, certains parlements nationaux établirent rapidement des liens réguliers avec les parlementaires européens. Le *Bundestag* établit ainsi en 1983 une commission des Affaires européennes réunissant des députés nationaux et des parlementaires européens qui se pencha sur le projet d'Union européenne défendu par le Parlement européen (1984) puis sur l'Acte unique (1986) (Hilf et Burmeister, 1996, p. 67-68). De même, la Chambre des représentants belge créa en 1985 une commission des Affaires européennes dans laquelle des parlementaires européens étaient non seulement admis mais avaient le droit de voter (Raunio, 1999, p. 187). Mais surtout, comme l'envisageaient Hearl et Sargen (1979), le lien entre les élus nationaux et européens s'est largement maintenu à travers les partis nationaux. En effet, les candidats aux élections européennes sont sélectionnés par les partis nationaux, suivant des procédures choisies par eux, ce qui offre aux partis nationaux un moyen d'orienter les votes des parlementaires européens sur les questions importantes (Faas, 2003). Les délégations nationales sont largement institutionnalisées au sein du Parlement européen, élisent un président, disposent parfois d'un secrétariat propre et sont prises en compte à hauteur de leurs effectifs dans la composition des bureaux des groupes de niveau européen, ainsi que dans les différents organes du Parlement (Costa, 2001, p. 320). Ce sont ainsi elles qui désignent principalement les membres des commissions parlementaires (Whitaker, 2005). Raunio (2000) a également montré que les consultations régulières entre les organes des partis nationaux et les délégations au Parlement européen ont progressivement augmenté, en particulier pour les partis au gouvernement dans leur Etat membre. Mais le point central est que les parlementaires européens votent principalement en fonction du parti national qu'ils représentent. Etudiant les différents facteurs déterminant les votes des parlementaires

européens, Hix (2002a) a ainsi montré que le poids des partis nationaux l'emporte à la fois sur les préférences individuelles des députés et sur le poids des partis au niveau européen. Corbett, Jacobs et Shackleton (2005, p. 104) ont également souligné que la discipline de vote passe principalement par les partis nationaux et qu'en cas de conflit avec la position du groupe européen, le parti national l'emporte généralement. Hix, Noury et Roland (2009, p. 827-828), ont confirmé et précisé cette conclusion. Ils montrent d'un côté que les délégations des partis nationaux ne votent pas uniquement en fonction de leurs orientations propres car dans les votes où une large majorité se dessine, les partis nationaux se rallient fréquemment à la position dominante de leur groupe européen. En revanche, les auteurs soulignent que les groupes parlementaires transnationaux tendent à exploser à l'occasion des votes serrés où les positions nationales sont très polarisées. Autrement dit, les députés européens suivent d'autant plus leur parti national que leur vote risque d'être décisif quant à l'adoption ou au rejet d'un texte. Cela explique que même après 1979, les liens de solidarité entre parlementaires nationaux et parlementaires européens n'aient pas été rompus. Certes, les élus européens ne sont pas nécessairement parfaitement alignés sur les positions de leurs collègues nationaux, mais parlementaires nationaux et parlementaires européens se rejoignent dans la mesure où ils défendent *in fine* les positions de leurs partis nationaux. Ainsi, certains partis parlementaires nationaux ont pu voir dans leurs collègues européens des relais efficaces de leurs orientations politiques. Et comme dans les années 1960-1970, ils ont considéré qu'à partir du moment où certaines compétences leur étaient retirées au niveau national, celles-ci devaient être compensées par un renforcement du Parlement européen. Ainsi, les partis nationaux pouvaient récupérer au niveau européen leur influence perdue au niveau national.

Alors que les parlementaires européens avaient reçu des pouvoirs en matière budgétaire en 1970 et 1975, leur avis demeura encore consultatif en matière législative, jusqu'à la signature en février 1986 de l'Acte unique européen. Certes, la Cour de Justice des Communautés renforça la procédure de consultation par sa jurisprudence *Isoglucose*, qui y reconnut une formalité dont le non-respect entraînait la nullité de l'acte concerné¹. Ce point fut parfois utilisé comme une arme par les parlementaires européens, consistant à retarder leur examen final sur un texte tant que la Commission n'adoptait pas leurs amendements (Corbett, p. 119-120). Cependant, cette stratégie n'eut que des effets limités (Corbett, 1998, p. 122). Comme pour les pouvoirs budgétaires, le renforcement du Parlement européen (l'Acte unique finit par

¹ CJCE, *SA Roquette Frères c. Conseil des Communautés européennes* (138/79), et *Maizena GmbH contre Conseil des Communautés européennes* (139/79), 29 octobre 1980.

reconnaître officiellement ce nom) en matière législative avança principalement à travers des révisions formelles lui conférant officiellement de nouveaux pouvoirs. Et comme pour les pouvoirs budgétaires, ces révisions furent avant tout imposées par certains parlements nationaux en échange de leur consentement à voir leurs propres pouvoirs diminuer au niveau national. C'est donc là encore l'interdépendance entre gouvernements et parlementaires nationaux qui, lorsqu'elle ne put être contournée davantage parce que les gouvernements avaient besoin que leurs parlements acceptent de renoncer à une partie de leurs pouvoirs législatifs, accoucha d'une nouvelle étape de l'intégration parlementaire. Comme pour les pouvoirs budgétaires, nous retrouvons donc dans ce cas des gouvernements dont les positions furent dictées par leurs parlementaires, au premier rang desquels figura non plus les Pays-Bas mais l'Italie. Par ailleurs, la France resta marquée par la domination de l'exécutif sur le législatif. Ce point est d'autant plus saillant que l'Acte unique a été négocié par un gouvernement socialiste. Or, les parlementaires socialistes étaient, déjà dans les années 1960, parmi les plus favorables au parlementarisme européen. Nous verrons donc clairement apparaître un clivage institutionnel entre des parlementaires socialistes soutenant les revendications du Parlement européen et un gouvernement socialiste se montrant davantage soucieux de protéger les intérêts du Conseil.

Par ailleurs, le cas des pouvoirs législatifs conférés au Parlement européen par l'Acte unique ne fait pas que reproduire la situation des années 1960-1970. En raison des élargissements qui eurent lieu entre temps, au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande en 1973 et à la Grèce en 1981¹, de nouveaux parlements nationaux entrèrent dans le débat. Or, les parlementaires britanniques et danois se montrèrent presque unanimement hostiles au renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Cette plus grande diversité de positions face à l'intégration parlementaire nous obligera à approfondir notre modèle. Pour Rittberger (2005) et son modèle constructiviste, l'hostilité des Britanniques au parlementarisme européen s'explique par le fait que leur croyance en termes de légitimité était du type « communauté économique ». Or, une typologie, pour fine qu'elle soit, ne constitue cependant pas une explication. Nous chercherons donc à montrer que si tous les partis parlementaires nationaux furent sensibles à la perte de pouvoirs qu'ils subissaient au niveau national, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ne constituait pas une compensation efficace pour tous. A cet égard, nous verrons qu'il convient de distinguer d'une part les partis parlementaires proches du centre de

¹ L'Espagne et le Portugal rejoignirent la Communauté en 1986, après la négociation de l'Acte unique.

gravité politique du Parlement européen, pour qui ce dernier constituait un allié et d'autre part, les partis marginalisés par les prises de position du Parlement européen, pour qui ce dernier constituait davantage un adversaire. En somme, les pouvoirs législatifs du Parlement européen n'étaient pas avantageux pour tous les partis, mais seulement pour ceux dont les orientations politiques s'y trouvaient efficacement relayées.

a. Les origines de la transaction

L'origine de cette transaction fut le consensus qui s'établit en 1985 sur l'objectif d'accélérer l'intégration et la libéralisation du marché intérieur (Garrett, 1992). Au Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, un comité *ad hoc* avait été institué pour présenter des propositions dans ce sens : le comité Dooge, dont les membres étaient désignés par les dirigeants des exécutifs nationaux (Corbett, 1998, 180). Le Président Mitterrand choisit Maurice Faure, qui avait participé en tant que jeune Secrétaire d'Etat aux négociations du traité de Rome. L'Italie fut représentée par Mauro Ferri, président de la commission du Parlement européen pour les Affaires institutionnelles. Le choix de ces personnalités engagées manifestait une volonté d'aller de l'avant. A l'inverse, le Premier ministre Thatcher désigna Malcolm Rifkind, *minister of State* auprès du secrétaire aux Affaires étrangères et le Premier ministre danois désigna le plus haut fonctionnaire de son ministère des Affaires étrangères Otto Møller. Le comité rendit ses conclusions en mars 1985. Le point crucial fut le lien établi par le comité entre la réalisation de l'objectif d'un « marché intégré » et « une prise de décision facilitée au sein du Conseil ». Concrètement, le comité préconisait la généralisation de la pratique du vote à la majorité qualifiée, réservant l'unanimité aux cas exceptionnels. Au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, ce constat fut repris par la majorité des gouvernements. Cependant, un clivage se manifesta entre ceux qui voulaient atteindre cet objectif par une révision des traités, notamment la présidence italienne, la France et l'Allemagne, et d'autre part le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce qui estimaient qu'une révision formelle n'était pas nécessaire. Dès avant le sommet, le secrétaire britannique aux Affaires étrangères Geoffrey Howe, avait expliqué qu'il soutenait l'extension de l'usage du vote à la majorité qualifiée en vue d'accélérer la libéralisation du marché intérieur, mais avait insisté sur le fait que cela pouvait être réalisé par un recours plus fréquent à l'abstention et par des accords informels. Néanmoins Bettino Craxi, présidant le Conseil de Milan, anticipa en

quelque sorte sur la banalisation du vote en faisant voter à la majorité qualifiée la convocation prochaine d'une Conférence intergouvernementale en vue de réviser les traités.

Exactement comme la question des fonds propres dans les années 1960, la perspective de la généralisation du vote au Conseil posait un problème d'équilibre des pouvoirs entre gouvernements et parlements. En effet, tant que les décisions étaient prises essentiellement à l'unanimité, les ministres pouvaient être tenus responsables devant leur parlement national des décisions prises au Conseil. Les parlements nationaux qui disposaient d'un pouvoir de contrôle important sur leurs ministres pouvaient alors considérer disposer, à travers eux, d'un pouvoir de contrôle et de veto indirect sur les politiques européennes. Mais avec la généralisation de la règle de la majorité qualifiée, les gouvernements risquaient d'être mis en minorité au Conseil : le contrôle exercé par les parlements nationaux allait donc être de plus en plus difficile, voire vidé de son contenu. Le député conservateur britannique et ancien parlementaire européen Robert Jackson, exposa le problème en rappelant que déjà depuis longtemps, les ministres qui faisaient l'objet de critiques à la Chambre des Communes répondaient qu'ils avaient besoin d'avoir les mains libres pour négocier à Bruxelles dans l'intérêt du pays. Or, avec l'élargissement du vote à la majorité qualifiée, « les ministres rentreront de Bruxelles avec un message encore plus décourageant : “Désolés, mais nous avons été mis en minorité”¹. »

Par ailleurs, la Commission présidée par Jacques Delors présentait le 14 juin 1985 son *Livre blanc*² détaillant un très grand nombre de mesures d'harmonisation des législations nationales nécessaires à l'achèvement du marché intérieur (Drake, 2002). Il s'agissait d'éliminer les frontières physiques, techniques et fiscales faisant obstacle à l'unité du marché communautaire. Désormais donc, au non de la rationalisation de la prise de décision, les législations nationales allaient être profondément et rapidement modifiées par le Conseil. Les gouvernements monopoliseraient ainsi l'essentiel du pouvoir législatif et les parlements nationaux en seraient nécessairement diminués dans leur pouvoir, contraints de transposer des décisions prises à Bruxelles.

Comme au début des années 1960, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen représentait pour beaucoup une solution afin de préserver un contrôle parlementaire sur les

¹ *Hansard*, House of Commons, 2 June 1985, p. 503.

² Commission des Communautés européennes (1985).

politiques européennes. Le 14 février 1984, le Parlement européen avait voté un projet de traité instituant une Union européenne, dont le principal inspirateur était l'italien Altiero Spinelli, vieux militant fédéraliste et ancien commissaire européen (Preda, 2005). Ce projet audacieux s'inscrivait dans la continuité d'une « stratégie de renouveau institutionnel » de la part des premiers députés élus au suffrage universel en 1979, consistant à se prévaloir de leur légitimité démocratique pour accroître leur rôle politique (Gfeller, 2012). Il prévoyait entre autres choses d'abolir à terme la pratique du droit de veto au Conseil (sauf en politique étrangère) et de lier cette généralisation de la règle de la majorité qualifiée à une procédure de codécision législative entre le Conseil et le Parlement. Les « projets de lois » devaient être présentés d'abord devant le Parlement, puis devant le Conseil ; en cas de divergence un Comité de concertation devait être réuni et en cas d'échec de ce Comité, une nouvelle navette avait lieu à partir du texte voté par le Conseil. En tout état de cause, l'approbation du Parlement était donc nécessaire pour la validation d'un texte législatif¹. Par ailleurs, l'article 82 du projet de traité constituait un véritable appel politique aux parlements nationaux puisqu'il affirmait que le traité était ouvert à la ratification des Etats membres. Ce projet ne fut pas formellement repris par les gouvernements, que le Parlement européen avait cherché à court-circuiter. La mise en place du comité *ad hoc* Dooge peut d'ailleurs s'interpréter comme une volonté des gouvernements d'affirmer leur indépendance aussi bien à l'égard des parlementaires européens que de la Commission. Cependant, le rapport adopté le 15 mars 1985 fit également sienne la marginalisation de la règle de l'unanimité et l'idée d'une participation effective du Parlement européen au pouvoir législatif. Ici aussi, les propositions de la Commission devaient passer d'abord devant le Parlement, puis le Conseil devait statuer sur le texte amendé par le Parlement et en cas de désaccord, une conciliation devait être tentée sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission (De Ruyt, 1987, p. 336-337). Cependant, ce texte faisait l'objet de nombreuses réserves : le représentant grec Ioannis Papantoniou désapprouvait la procédure de codécision, le britannique Malcolm Rifkind désapprouvait la section consacrée au Parlement européen et quant au représentant danois, Otto Møller, il désapprouvait l'approche générale du rapport (De Ruyt, 1987, p. 338).

¹ *Projet de traité instituant l'Union européenne*, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, article 38.

b. Les positions des parlements nationaux

Comme dans les années 1960, les parlements nationaux furent à la charnière entre les revendications du Parlement européen et les décisions des gouvernements. C'est ainsi l'interdépendance entre parlements et gouvernements qui rendit possible la transaction qu'allait représenter le renforcement du Parlement européen. D'un côté, les parlements nationaux consentirent à être dessaisis de larges pouvoirs législatifs, mais en contrepartie, ils exigèrent pour la plupart que le Parlement européen exerce un contrôle sur les pouvoirs ainsi transférés. La mobilisation des parlements nationaux commença ainsi dès le vote du projet Spinelli et souvent en réponse à l'appel du Parlement européen.

Les parlementaires les plus en pointe dans le soutien apporté au Parlement européen furent les italiens. A cette époque, les questions européennes étaient devenues largement consensuelles dans les milieux politiques du pays. Depuis l'élection directe des députés européens en 1979, le parti communiste qui avait été très critique à l'égard des institutions européennes dans les années 1960, avait en effet achevé sa conversion (Bindi Calussi, Grassi, 2001, p. 270). Celle-ci avait été marquée par l'élection du fédéraliste Altiero Spinelli en tant qu'indépendant sur une liste communiste. Par ailleurs, comme aux Pays-Bas en 1965, le contexte politique était favorable à la prise en compte des revendications des parlementaires par le gouvernement. Aux Pays-Bas, les motions votées par la Seconde Chambre avaient eu d'autant plus de poids en 1965 que le gouvernement reposait sur une coalition fragile entre catholiques et travaillistes qui étaient en compétition pour le poste de ministre des Affaires étrangères. Cette concurrence avait donné lieu à une surenchère de la part des ministres travaillistes, contraignant Joseph Luns à défendre la position des parlementaires plus fermement qu'il ne l'aurait fait en temps normal. La situation était assez comparable dans l'Italie des années 1983-1987. En effet, la coalition au pouvoir associait principalement le premier parti du pays en termes de sièges, la démocratie-chrétienne, au troisième parti après le parti communiste, le parti socialiste. Le gouvernement était dirigé par le leader socialiste Bettino Craxi, mais le ministère des Affaires étrangères était revenu à la grande figure de la démocratie-chrétienne, Giulio Andreotti, qui avait déjà été deux fois Président du Conseil. Or, comme au Pays-Bas en 1965, il semble que cette situation ait favorisé une rivalité interne au gouvernement, entre le Président du Conseil et son ministre des Affaires étrangères, le premier cherchant à en faire plus que le second en faveur des demandes des parlementaires (Van Middelaar, 2012, p. 168).

Les conditions politiques étaient donc réunies pour que la voix des parlementaires italiens porte au plus haut niveau. Ainsi, dès le 14 février 1984, la Chambre des députés italienne vota deux résolutions, la première, présentée par des députés radicaux, appelant la Chambre à procéder à la ratification du projet de traité et le gouvernement à le soutenir « avec la plus grande vigueur et la plus grande rapidité » en vue de la présidence italienne du Conseil de 1985 et la seconde, présentée par des députés de l'ensemble des partis de la coalition au pouvoir (démocrate-chrétien, socialiste, républicain, social-démocrate et libéral) appelant également le gouvernement à soutenir le projet Spinelli, à mettre en œuvre sa ratification et à œuvrer en faveur de l'adhésion des autres gouvernements¹. La veille, dans une intervention sur la question, Francesco Forte (socialiste), ministre sans portefeuille chargé de la coordination des politiques communautaires salua l'origine italienne du projet du Parlement européen et le rôle d'Altiero Spinelli². Il exprima également le soutien du gouvernement au renforcement des pouvoirs du Parlement européen³. Le 10 mai 1984, le Sénat italien adopta une résolution présentée par les partis de la majorité allant dans le même sens que celle de la Chambre, tandis que l'opposition communiste présentait également une résolution appelant pareillement à la ratification rapide du projet du Parlement européen en Italie et dans les autres pays de la Communauté⁴. En Allemagne, la coalition au pouvoir dirigée par le Chancelier Kohl alliait la CDU/CSU et les libéraux du FDP. Un débat eut lieu au *Bundestag* le 13 avril 1984, où se manifesta un large soutien en faveur du projet de la part de la CDU/CSU, du SPD et du FDP, les Verts exprimant quant à eux quelques réserves sur les articles du projet concernant la coopération en matière de sécurité (Corbett, 1998, p. 187). De même en Belgique, où la coalition au pouvoir associait sociaux-chrétiens et libéraux, une résolution fut votée à l'unanimité le 24 mai 1984 par la Chambre des représentants en faveur du projet. Le député Daniel Fedrigo fut le seul à manifester une opinion nuancée au nom du parti communiste, mais apporta néanmoins son soutien au projet Spinelli dans la mesure où il accroissait selon lui les pouvoirs du Parlement européen et diminuait ceux du Conseil européen et du Conseil des ministres⁵. Aux Pays-Bas, dirigés par une coalition entre démocrates-chrétiens et libéraux, les deux chambres du Parlement adoptèrent des résolutions en mai 1985, soutenant le projet et insistant notamment sur l'importance des pouvoirs législatifs à accorder au Parlement européen (Corbett, 1998, p. 190). En France, où le parti

¹ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta di martedì 14 febbraio 1984, p. 7327-7328.

² *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta di lunedì 13 febbraio 1984, p. 7208.

³ *Ibidem*, p. 7209.

⁴ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 10 maggio 1984, p. 25-26.

⁵ *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, séance du 24 mai 1984, p. 2975.

socialiste au pouvoir dominait l'Assemblée nationale, les rapports adoptés par les délégations pour les Communautés européennes de l'Assemblée et du Sénat se montrèrent également favorables (p. 187-189). La délégation de l'Assemblée nationale apporta son soutien de principe de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, espérant « que ce qui sera abandonné par les assemblées nationales sera transféré non à des fonctionnaires mais à une assemblée pleinement reconnue dans le cadre de ses compétences¹ ». Elle souligna également l'importance de la déclaration du Président Mitterrand qui avait assuré le 24 mai 1984 les députés de Strasbourg que la France était « prête à examiner » le projet de traité « qui, dans son inspiration, lui convient² ». Le rapport soulignait toutefois qu'il ne fallait pas y voir un soutien sans réserve de la part de l'exécutif. Cette déclaration concernait d'ailleurs plutôt le volet « Europe politique » du projet. Quant aux questions institutionnelles, le Président Mitterrand s'était déclaré favorable à la restriction de la règle de l'unanimité mais était resté très modéré quant aux pouvoirs du Parlement européen, évoquant simplement « une réforme de la procédure de concertation³ ». En Irlande, le comité mixte du parlement pour les Communautés européennes adopta également un rapport favorable le 20 mars 1985, portant à la fois sur le projet du Parlement européen et sur les travaux du comité Dooge. Ce rapport affirmait notamment que la solidarité européenne dont bénéficiait l'Irlande contrebalançait « les risques pour nos intérêts nationaux vitaux qui découlent de l'élimination progressive du droit de veto et de l'augmentation des pouvoirs de la Commission et du Parlement » (p. 189). Lors d'un débat en juin 1985, le Premier ministre Garret FitzGerald (*Fine Gael*) apporta son soutien de principe au renforcement du Parlement européen, ainsi que Gerry Collins, porte parole du parti d'opposition *Fianna Fáil* pour les affaires étrangères⁴. En revanche, les parlements danois et britanniques réagirent avec beaucoup moins d'enthousiasme. Dès le 29 mai 1984, le parlement danois, le *Folketinget*, adopta une résolution rejetant le projet Spinelli et tout particulièrement les propositions visant à limiter le droit de veto et à augmenter les pouvoirs du Parlement européen, considérant que ces propositions menaçaient des points

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 1ère partie, 7 juin 1984, n° 2185, p. 24.

² *Ibidem*, p. 28.

³ La procédure de concertation n'est pas inscrite dans les traités mais résulte d'un accord interinstitutionnel faisant suite à la montée en charge du rôle budgétaire du Parlement européen en 1975 et s'appliquant aux décisions ayant des implications budgétaires importantes. Cette procédure n'accorde pas à proprement parler de pouvoir législatif au Parlement européen, puis qu'*in fine*, le Conseil statue seul. Mais elle permet à ce dernier de prendre en compte l'avis du Parlement sur des décisions qui, du fait de leurs implications financières, auront besoin de l'aval du Parlement au plan budgétaire. En évoquant une réforme de cette procédure, plutôt que la création d'une nouvelle procédure de codécision, le Président Mitterrand faisait donc une proposition d'une portée relativement limitée. Sur la procédure de concertation, voir la déclaration commune du 4 mars 1975, *Journal officiel des Communautés européennes*, 22 avril 1975, n° C 89.

⁴ *Parliamentary Debates*, Dáil Éireann, volume 359, 26 June, 1985.

essentiels à la participation du Danemark à la CEE (Worre, 1988, p. 369 ; Corbett, 1998, p. 186). Cette position était d'autant plus contraignante qu'au Danemark, le Parlement était généralement en position de force à l'égard du gouvernement, du fait de la pratique des gouvernements minoritaires (Auel et Benz, 2005, p. 383). Or, le gouvernement du conservateur Poul Schlüter était minoritaire, ce qui le rendait particulièrement vulnérable (Worre, 1988, p. 362). De plus, en matière de contrôle de la politique européenne, la commission des Affaires européennes du *Folketinget* est souvent citée en exemple pour la sa capacité imposer un mandat impératif au gouvernement quant à ses votes au Conseil (Raunio, 1999, p. 188 ; Mény, 2009, p. 64). Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes, dominée par une large majorité conservatrice, produisit un rapport à partir d'un mémorandum de Malcolm Rifkind, *minister of State* aux Affaires étrangères et représentant personnel du Premier ministre Margaret Thatcher au sein du comité Dooge (p. 191). Ce mémorandum exprimait l'opposition du gouvernement à la fois à la restriction du droit de veto hérité du compromis de Luxembourg et à l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen. Il affirmait notamment que le renforcement du Parlement européen menaçait la responsabilité des ministres devant les parlements nationaux et risquait d'augmenter la probabilité pour des Etats membres d'être poussés à accepter des propositions jugées contraires à leur intérêt national. Par ailleurs, selon ce rapport, le renforcement du Parlement face au Conseil ne pouvait qu'affaiblir le contrôle des parlements nationaux (Rittberger, 2005, p. 160). A la Chambre des Lords, un sous-comité *ad hoc* exprima également son scepticisme sur le projet de traité, dans un rapport rendu public en juillet 1985 (Corbett, 1998, p. 191-193).

A l'approche, du sommet de Milan de juin 1985 qui allait lancer les négociations de la Conférence intergouvernementale, les débats s'intensifièrent dans les parlements nationaux, les députés cherchant alors à peser de plus en plus directement sur la position de leur gouvernement. Au *Bundestag*, tous les partis soutenaient l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen et plusieurs résolutions avaient été présentées, aussi bien par les députés de la coalition entre CDU/CSU et FDP que de par l'opposition du SPD, appelant le gouvernement fédéral à s'engager dans ce sens (Rittberger, 2005, p. 157). Lors d'un débat au *Bundestag* le 27 juin 1985, Hans-Jochen Vogel, président du groupe SPD affirma que le transfert de souveraineté des parlements nationaux en direction du niveau européen ne devait pas conduire à un espace déparlementarisé et en appela au renforcement du Parlement

européen¹. Renate Hellwig (CDU), présidente de la commission parlementaire chargée des Affaires européennes, constata à la tribune l'incapacité des parlements nationaux à contrôler les décisions européennes, et agita même le spectre d'une Europe revenue à la politique du XIXe siècle : « Voulons-nous une Europe ressemblant au Congrès de Vienne, où les chefs de gouvernement et les têtes couronnées prenaient les décisions européennes [...] ? Le Congrès de Vienne a-t-il été ressuscité, déguisé en réunions au sommet à Bruxelles, Athènes ou Milan ? Nous nous félicitons donc que le Chancelier Kohl se soit donné comme tâche centrale de convaincre les autres chefs de gouvernement à Milan que le Parlement européen doit être impliqué dans le processus législatif². » Dans son intervention, le Chancelier Kohl s'était en effet engagé devant les députés à défendre le renforcement du Parlement européen au Conseil de Milan³. La position du gouvernement allemand était donc, comme dans les années 1960, soumise à la pression de ses parlementaires. Dans ses mémoires, le secrétaire britannique aux Affaires étrangères nota ainsi : « La plupart des collègues de Margaret, notamment Mitterrand, Kohl, Craxi et les premiers ministres du Benelux, pensaient qu'il était populaire, du moins à ce stade, de se présenter comme les champions du Parlement européen. [...] Pourtant, en vérité, tous les chefs de gouvernement avaient un intérêt commun à maintenir leur propre autorité à la fois distincte et commune, représentée par les pouvoirs du Conseil européen⁴. »

Cependant, la situation française était nettement plus complexe. Comme dans les années 1960, le rapport de force entre parlement et gouvernement doit être ici pleinement pris en compte. En effet, il permet d'expliquer pourquoi la position du gouvernement put se montrer relativement indépendante par rapport aux positions défendues par les députés de sa majorité, sans toutefois pouvoir se permettre de l'ignorer. C'est là le principal manque de la théorie de Rittberger (2005, p. 153-156) qui, dans sa démarche constructiviste, s'appuie sur un catalogue précis des positions des uns et des autres mais ne cherche pas à en identifier les déterminants en termes de positions institutionnelles et d'intérêts différents. Ainsi, parmi les députés socialistes et aussi de l'opposition UDF, des voix s'élevèrent en faveur de la défense des pouvoirs du Parlement européen. Et alors que dans les années 1960, nous avons vu que le Parlement avait été largement dessaisi au niveau national des questions agricoles, avant même

¹ Bundestag, séance du 27 juin 1985, p. 11089, cité par Rittberger (2005, p. 152).

² *Ibidem*, p. 11111, cité par Rittberger (2005, p. 157).

³ *Ibid.*, p. 11098, cité par Rittberger (2005, p. 158).

⁴ Howe (Geoffrey), 1994, *Conflict of Loyalty*, Londres, Macmillan, p. 455, cité par Rittberger (2005, p. 164).

le transfert de leur financement au niveau européen, il s'agissait cette fois de la compétence législative, c'est-à-dire d'un aspect essentiel du pouvoir parlementaire. Cependant, comme dans les années 1960, le parlement français n'avait pas du tout les mêmes pouvoirs de contrainte à l'égard du gouvernement que ses homologues européens. D'un point de vue constitutionnel, il leur était impossible de voter des résolutions¹, et *a fortiori* de donner des instructions au gouvernement en vue des négociations. Le 7 mai 1985, le député Maurice Ligot (UDF) constata d'ailleurs que le Parlement français était avec son homologue grec le seul à ne pas avoir été appelé à débattre des projets du Parlement européen et du Comité Dooge et il reprocha au gouvernement son inaction en la matière². La question fut néanmoins abordée lors de la séance du 11 juin 1985, consacrée à un débat sur les affaires étrangères. A cette occasion, Maurice Couve de Murville, l'ancien négociateur du « compromis » de Luxembourg de 1966, désormais député d'opposition (RPR), critiqua sévèrement le projet Spinelli et manifesta son attachement au droit de veto³. Cependant, le député socialiste Charles Josselin, président de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés Européennes et ancien député européen, après avoir regretté que le règlement de l'Assemblée lui interdise d'exprimer son avis par un vote, comme l'avaient fait les autres parlements nationaux, déclara : « Ne nous y trompons pas, le processus engagé conduira, à moyen ou long terme, à réduire considérablement les compétences des parlements nationaux, dans presque tous les domaines. [...] Face à cet effacement des parlements nationaux, le Parlement européen élu au suffrage universel a représenté longtemps une chance, peut-être la représentait-il encore : celle d'être susceptible d'assurer le contrôle de la prolifération de la législation communautaire. [...] En somme, nous parlements nationaux, nous aurions pu nous consoler de notre abaissement en pensant que la relève était prise à Strasbourg, et en nous redisant la parole du Baptiste : "Il faut qu'il croisse et que je diminue". Mais tout le monde sait que nous sommes très loin du compte⁴. » Cependant, le député Josselin était conscient du fait que le gouvernement français pensait avant tout à ses intérêts institutionnels propres, c'est-à-dire au Conseil : « Le gouvernement français estime manifestement qu'il faut en première urgence améliorer les mécanismes de décision au sein du Conseil [...]. Cette priorité n'est pas contestable. Mais, est-elle pour autant exclusive? N'est-il pas souhaitable de ne pas séparer la

¹ Depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-4 permet le vote de résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative transmises par le gouvernement.

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, séance du 7 mai 1985, p. 612-613.

³ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, deuxième séance du 11 juin 1985, p. 1588.

⁴ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, troisième séance du 11 juin 1985, p. 1599-1600.

promotion du Conseil de celle du Parlement européen¹ ? » Le député d'opposition Adrien Zeller (UDF, ancien fonctionnaire de la Commission européenne) alla dans le même sens : « L'accroissement de l'efficacité du processus de décision des institutions communautaires doit aller de pair avec l'accroissement du rôle du Parlement européen. En effet les parlements nationaux ne sont plus en mesure de contrôler valablement les décisions communautaires. Nous sommes, dans les faits, dessaisis des affaires européennes, transférées au niveau communautaire. Le seul moyen de rétablir le contrôle démocratique sur ces décisions, c'est de donner à ce Parlement européen les moyens non pas tant d'influencer les décisions, que de les légitimer par ses votes². » De son côté, le ministre des relations extérieures Roland Dumas resta assez vague en évoquant simplement son souhait d'utiliser « au service de la construction de l'Europe, la légitimité démocratique que lui apporte le Parlement européen³ ». Et répondant aux députés, la secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Catherine Lalumière exprima une certaine réticence de la part du gouvernement : « M. Josselin constate le dépouillement des parlements nationaux et souhaite qu'en compensation on renforce les pouvoirs du Parlement européen. Tout naturellement, nous partageons ce souhait. Mais il est important aussi, lorsque l'on parle de renforcer les pouvoirs d'une instance telle que l'Assemblée de Strasbourg de veiller à sa parfaite représentativité. Et il est vrai que la faible participation aux élections est un phénomène gênant – pas insurmontable, gênant. Il est important aussi de veiller à ne pas ralentir les procédures de décision. Nous sommes déjà victimes de procédures très longues, trop longues ; l'intervention du parlement européen, certes, à bien des points de vue, souhaitable, ne devrait pas les ralentir⁴. » L'argument de la faible représentativité du Parlement européen faisait ainsi écho à celui de son élection indirecte employé dans les années 1960 et le souci, en apparence technique, de ne pas ralentir les procédures rappelait celui de la rigueur budgétaire invoqué contre les parlementaires en 1970. Au-delà des changements de majorité et malgré l'élection directe instituée entre temps, le gouvernement français restait structurellement sceptique à l'égard du Parlement européen. En réalité, du point de vue du gouvernement français, l'impératif de ne pas ralentir la prise de décision signifiait tout simplement que la codécision devait être exclue et que le Conseil devait garder le dernier mot. De façon générale, la tiédeur de l'exécutif fut soulignée par la délégation de l'Assemblée pour les Communautés

¹ *Ibidem*, p. 1600.

² *Ibid.*, p. 1613.

³ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, deuxième séance du 11 juin 1985, p. 1573.

⁴ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, troisième séance du 11 juin 1985, p. 1617.

européennes dans son rapport d'octobre 1985. S'appuyant sur une note de l'administration à destination des députés français à Strasbourg qui conditionnait cette fois l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen à l'uniformisation du mode d'élection, ainsi que sur des déclarations de la Secrétaire d'Etat Lalumière, le rapport concluait qu'il ne fallait pas « présager que la France s'engagera beaucoup sur ce point¹ ». Le rapport rappelait même qu'un chargé de mission s'était permis de qualifier le Parlement européen de « Parlement pour rire », et se félicitait néanmoins du fait que le ministre des Relations extérieures Roland Dumas, interrogé sur ce point par un député, ait tenu à rappeler le « respect et l'estime » du gouvernement pour cette institution². Cependant, comme dans les années 1960, les députés n'avaient pas de réels moyens de pression sur la position de l'exécutif. Dans sa réponse aux députés lors de la séance du 11 juin, la secrétaire d'Etat aux affaires européennes avait d'ailleurs pris soin de remettre les parlementaires à leur place : « Je comprends parfaitement le désir de M. Josselin de voir l'Assemblée nationale française saisie des projets de réforme des institutions européennes. Mais tant le règlement de l'Assemblée nationale - notamment l'article 82 - que la Constitution lui interdisent aussi bien le vote d'une résolution que le dépôt d'une proposition de loi en la matière³. » La différence de contrainte entre le gouvernement français et le gouvernement allemand transparait également dans les notes de Jacques Attali, conseiller spécial du Président Mitterrand. D'un côté, lors d'une rencontre avec le Chancelier Kohl le 28 mai 1985, le Président Mitterrand affirma : « Concernant le Parlement, il ne faut pas affaiblir à l'heure actuelle le Conseil des ministres pour accroître les pouvoirs des parlementaires. Le Parlement doit avoir quelques pouvoirs financiers pour dépenser les fonds structurels, mais pas le droit de lever l'impôt⁴. » D'un autre côté, lors d'une de ses discussions avec Horst Teltschick, conseiller du Chancelier Kohl en politique étrangère, le 6 juin 1985, Jacques Attali nota, après avoir évoqué des points de convergence avec son homologue : « En revanche, sur le pouvoir du Parlement, les Allemands sont très inquiets de ce qu'on ne propose rien de sérieux, car ils craignent la colère de leurs propres parlementaires. Ils tiennent à réclamer une augmentation sensible du pouvoir de codécision du Parlement avec le Conseil, même s'ils ne l'obtiennent pas⁵. » Les dirigeants de 1985 retrouvaient presque mot pour mot

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 25 octobre 1985, n° 3010, p. 37-38.

² *Ibidem*, p. 38. Voir aussi l'allusion du député Josselin : *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, troisième séance du 11 juin 1985, p. 1600.

³ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, troisième séance du 11 juin 1985, p. 1617.

⁴ Attali (1993, p. 817). Van Middelaar (2012, p. 297) rapporte également d'autres propos du Président Mitterrand peu favorable au Parlement européen, tenus devant ses homologues européens réunis à l'Élysée en 1991 : « Le Parlement européen, c'est zéro » et il n'aura toujours pas de légitimité « dans cent ans ».

⁵ *Ibidem* (p. 820).

les positions du Président Pompidou et du Chancelier Brandt quinze ans plus tôt. Dans les deux cas, l'écart franco-allemand peut essentiellement s'expliquer par ses origines institutionnelles.

Radicalement différente fut la position des parlementaires britanniques sur la question. Lors d'un débat aux Communes le 2 juin 1985, Malcolm Rifkind, *minister of State* chargé des questions européennes, réaffirma la position du gouvernement conservateur selon laquelle les pouvoirs du Parlement européen ne devaient pas être augmentés. Il consentait tout au plus à ce que le Parlement européen exprime son avis à un stade plus précoce de la procédure, afin d'augmenter ses chances d'influer sur la position du Conseil, mais rejetait toute idée de codécision¹. Le parti travailliste qui tenait encore à l'époque des positions largement eurosceptiques, abonda dans le même sens. Le travailliste George Robertson, constata ainsi l'unité de vue entre le gouvernement et l'opposition sur les pouvoirs du Parlement européen et souligna le manque de transparence des commissions du Parlement européen². Il critiqua également les propositions du comité Dooge en vue de restreindre le droit de veto³. En revanche, le libéral écossais Russell Johnston, ancien député européen avant 1979 (Knudsen, 2012a), apporta son soutien au renforcement des pouvoirs du Parlement européen et estima que la faiblesse des parlementaires de Strasbourg ne renforçait pas la souveraineté du Parlement britannique mais renforçait seulement le gouvernement⁴. De même, certains conservateurs minoritaires soutinrent le Parlement européen, comme Robert Jackson, qui avait été élu à Strasbourg de 1979 à 1984 : « Je ne doute pas que dans quelques années, nous admettrons que la logique du vote majoritaire au Conseil conduit inévitablement à donner au Parlement européen un pouvoir de co-décision avec le Conseil⁵. » Ainsi, les prises de positions favorables au Parlement de Strasbourg émanaient principalement d'anciens parlementaires européens, tandis que les deux principaux partis du pays étaient largement hostiles.

Cependant, une fois le processus de révision engagé, la position britannique s'avéra relativement pragmatique sur la question du veto. Même si formellement, les Britanniques considéraient que le compromis de Luxembourg devait continuer à s'appliquer, c'est-à-dire

¹ *Hansard*, House of Commons, 2 June 1985, p. 472-473.

² *Ibidem*, p. 478.

³ *Ibid.*, p. 479.

⁴ *Ibid.*, p. 490-491.

⁵ *Ibid.*, p. 503.

que l'unanimité devait être recherchée au Conseil lorsqu'un gouvernement invoquait un « intérêt national très important¹ », ils étaient néanmoins très intéressés par la réalisation du marché intérieur et se montraient donc assez souples sur la question du vote à la majorité qualifiée. Le 28 novembre, le secrétaire aux Affaires étrangères Geoffrey Howe déclara ainsi : « [...] si nous devons progresser vers le marché intérieur aussi vite que nous le voudrions, il est parfaitement logique de réfléchir à des améliorations du processus de décision, ce qui inclut le possible élargissement du vote à la majorité². » En revanche, au sujet des pouvoirs du Parlement européen, un fait remarquable distingua nettement le parlement britannique (et le parlement danois) de la plupart des autres parlements européens. Non seulement l'immense majorité des députés de Westminster, qu'ils soient conservateurs ou travaillistes, ne considéraient pas l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen comme une réponse à la diminution des pouvoirs du parlement national, mais ils considéraient généralement cette perspective comme une menace supplémentaire à la « souveraineté parlementaire ». Ainsi dans le courant des négociations de l'Acte unique, le député conservateur William Cash interpella le secrétaire aux Affaires étrangères au sujet des « propositions [...] qui pourraient accroître les pouvoirs du Parlement [européen] au détriment de Westminster³. » Geoffrey Howe répondit par l'assurance qu'« aucune des propositions faites jusqu'à présent pour accroître le pouvoir du Parlement n'implique de transfert du pouvoir démocratique d'un parlement national en direction du Parlement européen⁴. » Eric Forth, député conservateur qui avait été député européen jusqu'en 1984, fit même valoir que « du fait de sa nature et de sa constitution politique, le Parlement européen tend à être quelque peu instable et volatile et manque de continuité dans l'orientation de sa prise de décision » et que « si son rôle était accru, nous pourrions être dans une situation pire qu'aujourd'hui en termes de prise de décision au sein de la Communauté⁵ ».

c. Expliquer les divergences entre parlements

A ce stade, il est d'ores et déjà intéressant de noter que, malgré l'analogie souvent faite entre les positions gaulliste et thatchérienne et plus généralement entre les réticences de la France et

¹ *Hansard*, House of Commons, 5 December 1985, p. 429.

² *Hansard*, House of Commons, 28 November 1985, p. 1027.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibid.*, p. 1028.

⁵ *Ibid.*

du Royaume-Uni à l'égard du Parlement européen (Costa et Magnette, 2003, p. 69), la position britannique était structurellement très différente de la position française. Dans les années 1960 et même dans les années 1980, le Président de la République française et son gouvernement étaient réticents à accorder des pouvoirs au Parlement européen dans la mesure où ils étaient peu contraints par le pouvoir de leur parlement national. Ainsi nous avons vu le secrétaire d'Etat Lalumière se montrer réticente face aux attentes pro-parlementaires de députés de son propre parti, tout en se montrant favorable au vote à la majorité qualifiée au Conseil. Il s'agissait donc avant tout d'une position antiparlementaire et progouvernementale, reflétant le rapport de force institutionnel de la Vème République. A l'inverse, au Royaume-Uni, c'était des députés de Westminster que venait l'opposition la plus virulente aux pouvoirs du Parlement européen, précisément au nom de la « souveraineté parlementaire ». Et c'était au gouvernement de tenter de rassurer les *backbenchers* en minimisant les pouvoirs concédés au parlement de Strasbourg. De même, le *Folketinget* danois avait imposé à son gouvernement un mandat clairement délimité défendant le droit de veto et rejetant le renforcement du Parlement européen, tandis que le gouvernement présentait les concessions institutionnelles comme cosmétiques (Worre, 1988, p. 369). L'explication ne peut donc pas être la même dans les deux cas de figure.

Le problème à expliquer est donc le suivant. Tous les parlements nationaux, du *Bundestag* à la Chambre des Communes constatèrent la perte de pouvoir qu'impliquait la multiplication des décisions législatives au niveau européen et l'élargissement du vote à la majorité qualifiée. Tous cherchèrent également à défendre leur pouvoir. Mais alors que dans la plupart des parlements nationaux, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen était considéré comme une contrepartie, comme une solution permettant de retrouver au niveau européen le pouvoir perdu au niveau national, la Chambre des Communes, comme le *Folketinget*, considérait au contraire le pouvoir du Parlement européen comme un problème, un dessaisissement supplémentaire. Ainsi, même le député conservateur britannique Robert Jackson, qui défendait le Parlement européen, le reconnut : « L'opinion de la Chambre à ce sujet peut probablement être exprimée en une phrase : plus le Parlement européen a de pouvoirs, moins nous en avons¹. » Et il convient d'ailleurs de souligner qu'au moment du passage aux élections européennes au suffrage universel direct, les parlementaires britanniques exprimaient déjà largement leurs craintes à l'égard d'une rivalité croissante entre

¹ *Hansard*, House of Commons, 2 June 1985, p. 503.

la Chambre des Communes et le Parlement européen (Lodge, 1979, p. 233). L'approche constructiviste en reste au constat de cette divergence et tient les croyances en matière de légitimité comme indépendantes des intérêts (Rittberger, 2005). Elle explique l'hostilité des députés britanniques face au parlementarisme européen en invoquant le « mythe légal » de la souveraineté parlementaire (Latek, 2003, p. 153), fondé sur le caractère unique et supérieur de Westminster. Ce faisant, l'approche constructiviste n'explique cependant pas grand-chose, puisque le principe même d'intégration désigne, que ce soit pour un gouvernement, un parlement ou une juridiction, le fait de renoncer à la conception (dominante au départ) d'une souveraineté purement nationale pour s'ouvrir à une approche de la souveraineté au moins partiellement redéployée au niveau européen. Ainsi, l'ancienneté et le prestige du « mythe légal » de la « souveraineté nationale » en France n'a pas empêché ce pays d'être à l'avant-garde de l'intégration européenne. En affirmant que les Britanniques restent attachés à la souveraineté parlementaire au niveau national, l'approche constructiviste ne fait donc que reformuler le problème qu'il s'agit d'expliquer. Par ailleurs, l'attachement à la souveraineté parlementaire fut également invoqué par certains députés britanniques, nettement moins nombreux, non pour rejeter mais pour soutenir le parlementarisme européen. Ainsi, Michael Knowles, député conservateur déclara à la Chambre : « Si le Parlement britannique ne peut pas exercer sa souveraineté, aussi théorique soit-elle, je préfère laisser cette souveraineté à un autre organe élu par le peuple plutôt que de la voir entre les mains d'un Conseil composé de gouvernements nationaux ou d'une Commission nommée par les gouvernements nationaux¹. » Il convient donc de dépasser la simple typologie des opinions. Ainsi, pour éclairer le fait que les parlementaires nationaux valorisent plus ou moins le Parlement européen, Katz (1999) avance notamment deux explications. La première est que les parlementaires des anciens Etats membres valorisent plus le Parlement que ceux des nouveaux parce qu'il faut du temps pour intégrer l'idée d'une légitimité parlementaire supranationale (p. 31-32). La deuxième est que les parlementaires des Etats les mieux représentés en termes de nombre de députés européens valorisent plus le Parlement européen que les autres (p. 33). Cependant, si l'on part du principe que le renforcement du Parlement européen était vu au moment de l'Acte unique comme une compensation de la perte de pouvoir subie au niveau national par certains et comme une aggravation de cette dépossession par d'autres, une approche plus précise en termes d'influence paraît particulièrement pertinente. Autrement dit, l'hypothèse serait que le Parlement européen ne relayait que très

¹ *Hansard*, House of Commons, 14 November 1985, p. 768.

inégalement les préférences des parlementaires nationaux, ce qui aurait poussé certains partis à y voir un allié, d'autre un adversaire.

L'intérêt de l'exemple britannique est de montrer que la transaction entre pouvoir au niveau national et pouvoir au niveau européen ne va pas de soi et ne fonctionne pas de la même manière selon les parlements. Pour comprendre ce phénomène, et en cohérence avec notre logique de départ, il faut se placer du point de vue des partis parlementaires nationaux. L'hypothèse réaliste serait la suivante : si les parlementaires allemands se battaient pour les pouvoirs de leurs collègues européens, c'est que ces derniers participaient à l'influence de leur parti et à la défense de ses prises de positions politiques. En revanche, si les partis britanniques n'étaient pas intéressés par les pouvoirs de leurs représentants à Strasbourg, c'est que ces derniers n'apportaient pas grand-chose à l'influence de leur parti et à la défense de ses positions. En effet, le Parlement européen est une institution majoritaire. Or, dans un système de décision majoritaire, tous les députés n'ont pas le même pouvoir d'influence. Certains sont des faiseurs de majorité qui impriment leur volonté sur les décisions votées ; d'autres sont relativement marginalisés et se trouvent plus fréquemment mis en minorité. Et il en est de même des partis. Certains ont plus intérêt au renforcement des pouvoirs du Parlement européen car ils y jouent un rôle plus central, tandis que d'autres y tiennent des positions plus marginales. Ce mécanisme reproduit au niveau des partis parlementaires un mécanisme décrit par Moravcsik (1998, p. 486) au niveau des gouvernements : ceux qui sont plus proches de la position européenne médiane sont plus favorables au vote majoritaire ; ceux qui tiennent des positions plus isolées sont plus hostiles. Pour les partis dominant le Parlement européen, celui-ci est un allié, susceptible de tirer le Conseil dans le sens de leurs préférences ; pour les partis marginaux, celui-ci risque davantage d'être un adversaire, éloignant les décisions du Conseil de leurs préférences. Or, le parti conservateur britannique est précisément un de ceux dont les positions s'intègrent le moins bien dans le jeu parlementaire européen. Au moment des discussions sur l'Acte unique, les eurodéputés conservateurs britanniques formaient en effet avec leurs collègues conservateurs danois le groupe des Démocrates européens, en marge des autres partis de droite. A l'inverse, de 1984 à 1989, les deux principaux partis représentés au Parlement européen, le parti socialiste européen (PSE) et le parti populaire européen (PPE) étaient dominés en nombre par des délégations allemandes et présidés respectivement par Rudi Arndt et Egon Klepsch, tous deux allemands, ce rôle central n'étant probablement pas étranger au soutien apporté par le *Bundestag* à la cause du Parlement

européen. Dans une étude portant sur les votes au Parlement européen, Hix (2002a, p. 694) montre d'une part que les votes des eurodéputés sont principalement déterminés par les partis nationaux dont ils sont issus. Mais cette étude montre d'autre part que les délégations nationales qui dominent le PSE et le PPE (notamment les allemands du SPD et de la CDU) reflètent mieux que les autres la position de leur parti européen. D'autre part, Faas (2003, p. 855-856), se basant sur la période 1999-2002, durant laquelle les conservateurs britanniques étaient membres du PPE, observe que ces derniers constituaient alors l'un des partis nationaux le plus souvent en opposition avec leur parti européen, votant contre la majorité du PPE dans près d'un quart des votes, cette proportion allant jusqu'à la moitié des votes concernant les questions d'emploi. Par comparaison, la CDU allemande ne votait alors contre la majorité du PPE que dans moins de 2% des votes étudiés. Pour la période concernant l'Acte unique européen (les mandatures 1979-1984 et 1984-1989), les analyses en composantes principales que Hix, Noury et Roland (2006, p. 499-500 ; 2009) ont produites à partir des votes des députés européens montrent clairement que les conservateurs britanniques, réunis dans le groupe des Démocrates européens, votaient alors nettement en marge des autres députés, essentiellement regroupés quant à eux autour des députés du PPE et du PSE. Ainsi, le Parlement européen et les deux grands groupes qui le structurent, au point que Costa (2001, p. 450) a pu employer à leur propos l'expression de « duopole », relayaient certainement bien plus les positions des partis allemands que celles du parti conservateur britannique¹. Et cela peut contribuer à expliquer des positions différenciées quant au renforcement des pouvoirs de cette assemblée. Cela permet de comprendre par exemple que, lors des débats aux Communes, Eric Forth, député conservateur et ancien parlementaire européen élu en 1979, insista sur le fait que le Parlement européen n'agissait pas de façon « cohérente et responsable² » et que par conséquent il ne fallait pas lui donner davantage de pouvoirs. Le Parlement européen était également critiqué pour sa lenteur de réaction et ses mauvaises décisions³. Autrement dit, même des britanniques passés par le Parlement de Strasbourg pouvaient en avoir conservé une opinion négative, du fait de la position marginale dans laquelle ils s'y étaient trouvés. Et nous verrons par la suite que les députés britanniques

¹ Par ailleurs, il faut souligner que, dans le domaine budgétaire où les députés européens avaient déjà obtenu des pouvoirs en 1970 et 1975, le Parlement de Strasbourg défendait des positions allant largement à l'encontre de celles du Royaume-Uni au Conseil. Cela illustre concrètement le fait que le Parlement européen ne relayait pas les positions des partis britanniques, mais tendait plutôt à les affaiblir. Voir sur ce point l'intervention de Geoffrey Howe, *Hansard*, House of Commons, 28 November 1985, p. 1026.

² *Hansard*, House of Commons, 2 June 1985, p. 491.

³ *Hansard*, House of Commons, 23 April 1986, p. 354, intervention de Ann Clwyd.

étaient souvent en opposition avec les prises de positions du Parlement européen, par exemple dans les domaines des finances, de l'harmonisation et de l'élargissement de la Communauté.

Par ailleurs, ce n'est certainement pas un hasard si les trois pays dans lesquels les partis se montrèrent majoritairement hostiles aux pouvoirs du Parlement européen, le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce, étaient les mêmes dont les gouvernements avaient été les plus réticents à accepter l'élargissement du vote à la majorité et les plus attachés au compromis de Luxembourg. Cette corrélation entre attachement au droit de veto et hostilité au Parlement européen s'était exprimée dès les travaux du comité Dooge. Ces trois pays étaient également trois nouveaux entrants¹, en marge du cœur de l'Europe continentale, à la fois par leur position géographique et l'originalité de leur modèle économique². Les partis parlementaires de ces pays avaient donc de meilleures chances de préserver leur influence législative via le contrôle parlementaire de la politique européenne de leur gouvernement au niveau national que via un contrôle parlementaire exercé au niveau du Parlement européen, au sein duquel leurs représentants n'avaient qu'une influence limitée. Le Royaume-Uni et le Danemark furent d'ailleurs, quelques années plus tard, lors de la préparation du futur traité de Maastricht, les premiers à insister sur la nécessité d'augmenter le contrôle des parlements nationaux sur les législations communautaires via le contrôle des gouvernements nationaux (Rittberger, 2007, p. 125). L'intégration parlementaire, c'est-à-dire l'acceptation par les parlements nationaux de leur dépendance à l'égard d'un processus législatif européenisé, n'avait donc pas la même signification dans tous les pays³. Ceux qui risquaient d'être

¹ A propos de la perspective d'un nouvel élargissement de la Communauté à l'Espagne, le député français UDF Adrien Zeller évoqua ainsi les blocages institutionnels causés par « le chantage grec, le chantage danois, le veto britannique ». *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, troisième séance du 11 juin 1985, p. 1612.

² Dans le cas de la Grèce, par exemple, Akis Tsochatzopoulos, ministre à la présidence du gouvernement (rattaché au Premier ministre), affirma devant une délégation de parlementaires européens que les réticences de son gouvernement étaient largement liées au problème des « Programmes intégrés méditerranéens » (programmes devant permettre le rattrapage économique des régions méridionales, particulièrement vulnérables face à la concurrence de l'Espagne et du Portugal, alors en voie d'adhésion). Il affirma qu'une fois que ce problème serait réglé, la position de son gouvernement sur le droit de veto pourrait devenir plus flexible (Corbett, 1998, p. 198). En effet, les discussions étaient vives au Conseil sur ce sujet, ce qui avait poussé la Grèce à poser en décembre 1984 une réserve générale sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aussi longtemps que des engagements clairs ne seraient pas pris pour le financement de ces P.I.M. Voir : Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 9 mai 1985, n° 2677, p. 100-101.

³ Par ailleurs, les études portant sur l'attitude des parlements nationaux à l'égard de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui depuis 1989 réunit notamment des représentants des commissions parlementaires nationales spécialisées dans les affaires européennes et des représentants du Parlement européen, illustrent les mêmes clivages que ceux observés ici. D'une part, les parlementaires britanniques prêtèrent peu d'attention à cette enceinte, lui préférant le contrôle parlementaire au niveau national ; d'autre part, les parlementaires allemands, italiens et du Benelux refusèrent d'accorder trop d'importance à la Conférence, privilégiant le rôle du Parlement européen ; enfin, les seuls à avoir clairement valorisé la COSAC

marginalisés au Conseil par le vote à la majorité, risquaient également de l'être au Parlement, par la même procédure.

d. La négociation¹

Comme dans les années 1960-1970, les positions défendues par les gouvernements reflétèrent l'orientation et l'intensité des contraintes que leur imposaient leurs parlementaires nationaux. En particulier, le gouvernement italien fut celui qui se montra le plus en faveur des pouvoirs du Parlement européen dans la mesure où ses parlementaires firent régulièrement pression sur lui par l'intermédiaire de résolutions votées tout au long de la négociation.

Dès avant le Conseil européen de Milan, certains gouvernements prirent position sur la question des pouvoirs du Parlement européen, reflétant largement les positions issues de leurs parlements nationaux respectifs. Le 21 mai 1985, le gouvernement italien qui assurait alors la présidence du Conseil et dont les parlementaires avaient été les premiers à soutenir le projet Spinelli présenta un projet de mandat pour la future Conférence intergouvernementale qui affirmait notamment la nécessité de confier au Parlement européen des pouvoirs de codécision en matière législative parallèlement à l'extension de la règle de la majorité qualifiée au Conseil (Corbett, 1998, p. 211). Début juin, une contreproposition britannique défendit une série de mesures pratiques pour améliorer la prise de décision au Conseil et limiter l'usage du veto, tout en évitant de passer par une Conférence intergouvernementale et une révision formelle du traité de Rome (p. 212). Cette position était cohérente car en évitant de limiter formellement le pouvoir des parlements nationaux, elle rendait également sans objet la contrepartie exigée par certains en faveur du Parlement européen. A la veille du sommet de Milan, les pays du Benelux adoptèrent une position commune en faveur d'un nouveau traité élargissant la règle de la majorité qualifiée et renforçant le Parlement européen (p. 216). Enfin la France rendit public un mémorandum évoquant non seulement l'extension du vote à la majorité mais aussi une participation du Parlement au processus législatif : le

furent les parlementaires français, notamment parce qu'ils y voyaient un instrument pour relayer, par la comparaison avec les pouvoirs de leurs collègues étrangers, leurs demandes de renforcement du Parlement national dans le cadre de la Vème République (Costa et Latek, 2001 ; Latek, 2003).

¹ Les archives du Conseil à cette époque ne sont malheureusement pas encore disponibles, contrairement à ce qui était le cas pour les débats sur les pouvoirs budgétaires dans les années 1960. Cela rend le suivi des positions nationales assez imprécis. Les propositions de compromis évoqués ci-dessous sont difficiles à interpréter dans la mesure où, par définition, elles intègrent plus ou moins les positions de plusieurs gouvernements à la fois.

Conseil conserverait le dernier mot mais ne pourrait modifier les textes adoptés par le Parlement qu'après avoir cherché un accord avec ce dernier dans le cadre d'une procédure de conciliation (p. 215). C'était une concession relativement limitée puisque, suivant cette logique, rien ne contraignait vraiment la Conseil à suivre plus que par le passé les amendements du Parlement. Néanmoins, par rapport au discours du Président Mitterrand de mai 1984 n'évoquant qu'une réforme de la concertation, cela constituait un pas en avant de la part de la France, résultant peut-être déjà à ce stade d'un compromis avec l'Allemagne. En effet, l'idée d'une procédure de conciliation était celle qui allait être développée par les Allemands au sommet de Milan et par la suite, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

Au Conseil européen de Milan les 28 et 29 juin 1985, le principal clivage opposa les pays qui souhaitaient réviser le traité de Rome (les six fondateurs plus l'Irlande) à ceux qui s'y opposaient (le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce). Ces derniers étaient attachés au droit de veto comme forme de protection à la fois de leur gouvernement et de leur parlement et cherchaient donc à éviter le passage par le processus de révision. De son côté, la Commission proposa des amendements limités aux termes desquels le Conseil statuerait à la majorité sur les propositions de la Commission approuvée par le Parlement. Comme en 1965 et en 1969, la Commission Delors défendait ainsi un renforcement du Parlement qui assurait en même temps une place centrale à la Commission. De son côté, le ministre allemand des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher (FDP) proposa un projet de conclusion appelant notamment à revenir sur le compromis de Luxembourg et à renforcer les pouvoirs du Parlement. Cependant, alors que le sommet semblait dans l'impasse, l'italien Bettino Craxi qui assurait la présidence décida de faire voter le Conseil à la majorité sur la convocation d'une Conférence intergouvernementale, bien que les résultats de cette conférence ne puissent être validés qu'à l'unanimité (Corbett, 1998, p. 216). C'était une première en Conseil européen : Thatcher protesta, le danois Schlüter parla de « viol » et le grec Papandreou de « coup d'Etat » (De Ruyt, 1987, p. 62). Cette audace s'explique en grande partie par le fait que les parlementaires italiens auraient difficilement pardonné un échec à leur gouvernement, eux qui avaient les premiers réclamé la ratification directe du projet de traité du Parlement européen et avaient fondé de grands espoirs sur la présidence italienne. La stratégie audacieuse de Craxi en 1985 était ainsi assez comparable à celle de Hallstein en 1965, toutes deux étant fortement encouragées par des parlementaires nationaux aux attentes très élevées.

La Conférence intergouvernementale fut donc convoquée contre les votes du Royaume-Uni du Danemark et de la Grèce. Elle reçut notamment pour mandat d'arrêter des modifications du traité de Rome « nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et des pouvoirs du Parlement européen¹ ». La présidence luxembourgeoise qui succédait à la présidence italienne reçut donc la mission d'organiser cette Conférence intergouvernementale. Les questions institutionnelles furent confiées à un groupe de travail composé de représentants des Etats membres (pour la plupart, les représentants permanents) et présidé par Jean Dondelinger, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères luxembourgeois qui avait représenté son gouvernement au sein du Comité Dooge². Les trois Etats qui avaient voté contre la Conférence intergouvernementale acceptèrent finalement d'y participer, craignant d'être marginalisés (Corbett, 1998, p. 218).

Dans la Conférence intergouvernementale, le Royaume-Uni et le Danemark, dont les parlements nationaux avaient clairement manifesté leur opposition au renforcement des pouvoirs du Parlement européen, maintinrent leur position défensive. Il semblerait que la délégation française se soit montrée également assez réticente, voire parfois proche de la position danoise³. A l'autre extrême, la délégation italienne se montra la plus favorable au Parlement européen. L'Allemagne formula la première proposition de compromis. D'une part, il s'agissait d'étendre les domaines dans lesquels le Parlement devait faire l'objet d'une consultation. D'autre part, il s'agissait surtout de créer une procédure de « collaboration », dans des domaines comme l'agriculture, les transports, la concurrence, les fonds sociaux et certains aspects du marché intérieur (Corbett, 1998, p. 242). Les propositions de la Commission devaient d'abord être étudiées par le Parlement, puis le Conseil devait se prononcer sur le texte du Parlement. S'il l'amendait, un comité de conciliation paritaire avait trois mois pour trouver un compromis à la majorité des trois quarts, qui devait être ensuite être approuvé par le Parlement et le Conseil à la majorité. Mais si le compromis échouait ou était rejeté par une des deux institutions, alors le Conseil décidait seul, comme dans le mémorandum français de juin. Cette proposition, bien qu'inspirée de la procédure de conciliation inscrite dans la Loi fondamentale, était clairement une solution de compromis, en deçà des attentes de députés allemands. Enfin les Allemands proposèrent que certains textes

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 27 mai 1986, n° 149, p. 24.

² *Ibidem*, p. 26.

³ *Ibid.*, p. 169.

« constitutionnels » ne puissent être adoptés qu'avec l'accord du Parlement européen : l'adhésion de nouveaux membres, les accords d'association, mais aussi les révisions du traité. La Commission fit également une proposition qui, comme en juin, lui attribuait le rôle d'intermédiaire entre Conseil et Parlement. Dans la procédure de coopération défendue par la Commission, une première lecture avait lieu, au Parlement puis au Conseil. Puis, en seconde lecture, le Parlement pouvait amender ou rejeter le texte du Conseil. Et enfin, le Conseil pouvait adopter les amendements du Parlement à la majorité qualifiée s'ils étaient soutenus par la Commission ou à l'unanimité s'ils n'étaient pas soutenus par la Commission. Et si le Conseil souhaitait modifier des amendements du Parlement ou surmonter un rejet du texte par le Parlement, il ne pouvait le faire qu'à l'unanimité (Corbett, 1998, p. 243). En somme, le Conseil avait toujours le dernier mot, mais il était plus difficile d'aller à l'encontre du Parlement s'il était soutenu par la Commission ou s'il rejetait entièrement un texte. De son côté, l'Italie, dont le parlement national était très pressant sur la question, proposa une procédure en plusieurs lectures successives dans laquelle l'accord du Conseil et du Parlement était tous deux nécessaires (p. 244). Cette proposition se rapprochait de la procédure de la navette pratiquée entre les deux chambres du parlement italien. Par ailleurs, les domaines dans lesquels l'Italie désirait que soit établie la codécision concernaient les principaux aspects du marché intérieur et notamment la circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, question d'un intérêt tout particulier pour les Italiens¹. La proposition n'était clairement pas une proposition de compromis, mais plutôt une tentative de répondre aux exigences de ses parlementaires nationaux. Enfin la France formula également une proposition de compromis reprenant la proposition allemande selon laquelle, en cas de désaccord avec le Parlement, le Conseil devait passer par une conciliation, mais retrouvait le dernier mot en cas d'échec de la conciliation. Mais à cela, la France ajouta la proposition de la Commission selon laquelle un texte globalement rejeté par le Parlement ne pouvait être approuvé par le Conseil qu'à l'unanimité (p. 245). En octobre, la présidence luxembourgeoise proposa un compromis plus restrictif, reprenant le mécanisme de coopération avancé par la Commission, mais en l'appliquant à un nombre plus réduit de politiques et en éliminant de la discussion au Conseil

¹ Les articles du traité de Rome concernés par la proposition italienne étaient : l'article 7 sur l'interdiction des discriminations en fonction de la nationalité, l'article 49 sur la libre circulation des travailleurs, l'article 51 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, l'article 54-2 sur la liberté d'établissement, l'article 56-2 sur les régimes spéciaux appliqués aux étrangers, l'article 57 sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'article 63-2, sur la libéralisation des services, l'article 69 sur la libre circulation des capitaux, l'article 99 sur l'harmonisation fiscale, l'article 100 sur l'harmonisation des législations. Étaient également concernées les nouvelles politiques communes introduites par l'Acte unique (technologies, environnement...). *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, relazione Malfatti, 10 dicembre 1986, 429-A, p. 4.

les amendements du Parlement non repris par la Commission. Ce rôle d'intermédiaire laissé à la Commission allait à l'encontre du désir de certaines délégations pour qui la deuxième lecture du Conseil devait s'opérer directement à partir du texte venant du Parlement (De Ruyt, 1987, p. 134). Cependant, il fut jugé préférable de respecter l'article 149-1 du traité de Rome selon lequel le Conseil ne pouvait s'écarter d'une proposition de la Commission qu'à l'unanimité. La logique de cet article était en effet qu'un Etat ne devait pouvoir être mis en minorité au Conseil que par une proposition soutenue par la Commission au nom de l'intérêt général, lui garantissant ainsi qu'il n'était pas mis en minorité par une simple coalition d'intérêt (De Ruyt, 1987, p. 135).

Au Conseil européen de Luxembourg, les 2 et 3 décembre 1985, le compromis de la présidence fut globalement avalisé. Outre la procédure de coopération, la simple consultation du Parlement était étendue et une procédure d'avis conforme était prévue pour l'adhésion de nouveaux membres et les accords d'associations, conformément à la logique de la proposition allemande (De Ruyt, 1987, p. 121-122). A ce stade, seuls le Danemark et l'Italie maintinrent des réserves : le premier trouvait que le texte allait trop loin, le second le trouvait trop timide et soumettait son approbation à celle de son parlement et du Parlement européen (Corbett, 1998, p. 224). L'intransigeance italienne résultait en effet d'une intense pression parlementaire. Le 16 octobre 1985, devant la commission des Affaires étrangères du Sénat, le gouvernement avait accepté un ordre du jour présenté par des sénateurs communistes lui demandant d'adopter comme base de ses propositions dans le cadre de la Conférence intergouvernementale le projet du Parlement européen et en particulier de défendre le renforcement de ses pouvoirs législatifs et budgétaires et sa participation à l'élaboration et à l'approbation du futur traité¹. Le 29 novembre, la commission des affaires étrangères de la Chambre avait également adopté à l'unanimité une résolution affirmant que le compromis de la présidence luxembourgeoise n'apportait que peu d'innovation et soutenant la position de la délégation italienne « en particulier en ce qui concerne l'attribution d'un véritable pouvoir de codécision au Parlement européen² ». La résolution, adoptée en présence du ministre de Affaires étrangères Giulio Andreotti, enjoignait le gouvernement à s'opposer à toute plateforme de négociation qui ne serait pas conforme aux « délibérations et propositions du

¹ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 3a Commissione permanente (Affari esteri), 16 ottobre 1985, p. 40.

² Camera dei Deputati, *Bollettino Commissioni*, III Commissione permanente (Affari esteri), venerdì 29 novembre 1985, p. 12-14.

Parlement européen, qui sont aussi celles du Parlement italien », quitte à faire obstacle, « si nécessaire, à l'unanimité requise pour les travaux de la Conférence intergouvernementale ». Les députés exigeaient également que l'approbation du gouvernement italien sur tout document final soit soumise à celle du Parlement européen. Ce mandat extrêmement fermé était donc responsable du maintien de la réserve italienne. De même, en Allemagne, le 5 décembre 1985, le *Bundestag* adopta une résolution appelant le gouvernement à appuyer sa position sur le projet de traité du Parlement européen et exigeant la généralisation du vote majoritaire au Conseil et la codécision entre Conseil et Parlement européen (Corbett, 1998, p. 225). Dans la déclaration qu'il fit le même jour devant le *Bundestag*, le Chancelier Kohl affirma néanmoins avoir défendu le Parlement européen et présenta le compromis trouvé à Luxembourg comme acceptable bien que moins ambitieux que ce qui était demandé par les parlementaires. Pour expliquer les réserves de certains partenaires de l'Allemagne, il souligna la particularité de l'histoire parlementaire allemande et notamment l'expérience de la commission de conciliation entre *Bundestag* et *Bundesrat* (Rittberger, 2005, p. 167). Le Chancelier déclara également s'être associé au gouvernement italien pour demander une clause de révision destinée à renforcer les pouvoirs du Parlement européen avant 1992, mais n'avoir pas réussi à atteindre de majorité sur ce point à Luxembourg¹.

Ces pressions parlementaires et la contrainte qu'elles imposaient notamment au gouvernement italien permirent au Parlement européen, largement tenu à l'écart des débats jusque là, de revenir au devant de la scène. En effet, dans une résolution du 23 octobre 1985, le Parlement européen s'était plaint de ne pas avoir de voix décisive dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, qui ne faisait que le tenir informé et consulter son avis. En outre, le Parlement européen en avait appelé implicitement au soutien des parlements nationaux, en estimant « indispensable que les Parlements nationaux qui ont été saisis du projet de traité du Parlement européen soient informés régulièrement des travaux de la Conférence intergouvernementale » et en souhaitant « renforcer les fondements démocratiques de la Communauté en instaurant des relations formelles de travail entre le Parlement européen et les parlements nationaux afin qu'ils puissent renforcer mutuellement leur action démocratique² ». Constatant que son appel avait été entendu, notamment en Italie, le Parlement européen vota une nouvelle résolution le 11 décembre 1985 critiquant sévèrement

¹ *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 07.12.1985, Nr. 139.

² *Journal officiel des Communautés européennes*, résolution du 23 octobre 1985, 31 décembre 1985, n° C 343.

les conclusions du Conseil de Luxembourg et approuvant « l'action du gouvernement italien qui a maintenu ouvert le débat afin de permettre aux gouvernements de tenir compte de la position du Parlement¹ ». Et profitant du moyen de pression ouvert par la réserve italienne, le Parlement européen formula une série de revendications en vue de la prochaine réunion des ministres des Affaires étrangères. Il demanda un élargissement de la procédure de coopération à tous les actes adoptés par le Conseil à la majorité ; il demanda qu'en seconde lecture, en l'absence de décision de la part du Conseil dans un délai de trois mois, les amendements du Parlement soutenus par la Commission soient considérés comme adoptés ; et il demanda également qu'un délai soit imposé au Conseil pour l'adoption de sa position en première lecture.

Les 16 et 17 décembre, les ministres des Affaires étrangères examinèrent les exigences du Parlement européen soutenues par le gouvernement italien, dont la réserve était toutefois contrebalancée par celle inverse du gouvernement danois qui affirmait être lui-même contraint par les critiques émanant de son propre parlement². Les ministres refusèrent d'élargir le champ d'application de la procédure de coopération mais acceptèrent que les amendements du Parlement non soutenus par la Commission soient soumis au Conseil (Corbett, 1998, p. 246). La procédure de coopération prenait donc la forme suivante. Dans certains domaines limitativement énumérés où prévaudrait la règle de la majorité qualifiée³, une deuxième lecture serait organisée dans laquelle le Parlement aurait le droit de proposer, à la majorité absolue de ses membres, des amendements qui, s'ils recevaient le soutien de la Commission européenne, ne pourraient être rejetés ou amendés par le Conseil qu'à l'unanimité, mais pourraient en revanche être adoptés à la majorité qualifiée. Et un texte rejeté par le Parlement ne pourrait être adopté au Conseil qu'à l'unanimité. En revanche, des amendements du Parlement non soutenus par la Commission ne pourraient être adoptés par le Conseil qu'à l'unanimité. En somme, il était plus difficile pour le Conseil d'écarter une proposition soutenue à la fois par le Parlement et la Commission que de l'accepter. Par ailleurs, les ministres acceptèrent une dernière concession : si en seconde lecture, le Conseil ne prenait pas

¹ *Journal officiel des Communautés européennes*, résolution du 11 décembre 1985, 31 décembre 1985, n° C 352.

² « Laborieuses tractations entre les ministres européens pour la mise en forme de l'accord de Luxembourg », par Philippe Lemaitre, *Le Monde*, 18 décembre 1985.

³ La procédure de coopération s'appliquait aux articles 7 (interdiction des discriminations en fonction de la nationalité), 49 (libre circulation des travailleurs), 54-2 (liberté d'établissement), 56-2 (régimes spéciaux appliqués aux étrangers), 57 (reconnaissance des diplômes du traité de Rome. En outre, elle s'appliquait à de nouveaux articles introduits par l'acte unique : 100A (rapprochement des législations pour le fonctionnement du marché intérieur), 100B (équivalence des réglementations), 118A (milieu de travail), 130E (fonds de cohésion), 130Q (recherche et technologies) (De Ruyt, 1987, p. 125-127).

de décision au bout de trois mois, la proposition ne serait pas considérée comme adoptée comme le souhaitait le Parlement, mais tomberait, ce qui pouvait tout de même inciter le Conseil à faire des concessions plutôt que de voir la procédure repartir à zéro. Sur ce point, une proposition avancée par le Président de la Commission Jacques Delors et le ministre des Affaires étrangères belge Leo Tindemans avait suggéré qu'au cas où le Conseil ne prenait pas de décision, la proposition révisée de la Commission serait réputée adoptée sauf si une majorité simple s'y opposait. Mais cette formule fut rejetée par une large majorité soucieuse de ne pas renforcer la Commission au détriment du Conseil (De Ruyt, 1987, p. 136). Enfin, la question du délai d'adoption de la position du Conseil en première lecture fut laissée au règlement intérieur du Conseil (Corbett, 1998, p. 246).

e. La ratification

Le 17 février 1986, sept anciens membres signèrent l'Acte unique, plus l'Espagne et le Portugal qui venaient d'adhérer au 1^{er} janvier. L'Italie et le Danemark qui maintenaient leurs réserves respectives, dues aux pressions de leurs parlementaires, ne purent signer à cette date. La Grèce ne signa pas non plus, dans l'attente du référendum danois¹.

En effet, le 14 janvier 1986, Anker Joergensen, leader du parti social-démocrate danois (alors dans l'opposition) annonça que son groupe parlementaire avait décidé de s'opposer à la ratification. Le parti social démocrate craignait notamment que la législation européenne sur le marché intérieur ne fasse obstacle à la politique danoise en matière d'environnement et de conditions de travail et il était contre tout renforcement des pouvoirs du Parlement européen (Worre, 1988, p. 369). Cette opposition entraîna le rejet du texte par le *Folketinget*, le gouvernement n'y disposant que d'une majorité relative. Le 21 janvier 1986, l'Acte unique fut repoussé par 80 voix contre 75². Le chef du gouvernement, Poul Schlüter (conservateur), annonça donc son intention de soumettre la question à un référendum. Ce référendum n'était que consultatif, mais les sociaux-démocrates ainsi que les partis de la coalition gouvernementale annoncèrent qu'ils voteraient au *Folketinget* en suivant le choix des citoyens (p. 371). Durant la campagne, le gouvernement présenta les changements introduits par l'Acte unique comme des ajustements institutionnels mineurs et affirma avoir obtenu la garantie que

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 26 novembre 1986, n° 493, p. 13.

² *Ibidem*.

le Danemark n'aurait pas à rabaisser ses standards environnementaux (p. 372). De leur côté, les sociaux-démocrates insistèrent sur le fait que l'extension de la majorité menaçait le modèle danois en matière de sécurité au travail, de santé et d'environnement et appelèrent les électeurs à s'opposer à la « politique du Parlement européen » de conquête progressive (p. 373). Ainsi, nous voyons que le débat institutionnel était largement alimenté par la question de la préservation des spécificités sociales et environnementales danoises. Les décisions majoritaires, au Conseil ou au Parlement européen, risquaient en effet de moins protéger ces spécificités que le droit de veto. Néanmoins, le 27 février 1986, 56,2% des électeurs danois votèrent en faveur de la ratification (p. 378). Comme promis, le *Folketinget* se plia à l'opinion des citoyens et vota l'Acte unique en mai.

D'un autre côté, la ratification italienne dépendait toujours officiellement de l'accord du Parlement européen. Mais comme en 1970, le Parlement européen, dans sa résolution du 16 janvier 1986, se refusa d'appeler à la non ratification du texte, même s'il n'était pas totalement satisfait. Il s'engagea à « exploiter toutes les possibilités offertes » par la réforme. La résolution fut adoptée par 208 voix contre 63. Les opposants étaient essentiellement des élus italiens et allemands qui auraient voulu plus et les élus danois pour qui cela était déjà trop, rejoints par deux français du RPR. Les conservateurs britanniques choisirent l'abstention¹. Les positions extrêmes qui s'étaient manifestées durant la Conférence intergouvernementale se retrouvèrent également dans les amendements minoritaires (Corbett, 1998, p. 249). Un amendement refusant clairement de donner son accord à un résultat jugé trop faible fut soutenu par 77 voix contre 220, notamment les Italiens et les socialistes allemands et du Benelux. De l'autre côté, un amendement critiquant un transfert de pouvoirs trop important aux institutions européennes rassembla 41 voix contre 252, notamment les travaillistes britanniques, les communistes grecs, et certains députés danois. En revanche, les parlementaires européens issus de partis au pouvoir dans leurs Etats membres respectifs cherchèrent plutôt à éviter un conflit avec les gouvernements (p. 248). En avril, les députés européens adoptèrent une nouvelle résolution demandant à leur commission institutionnelle de contacter les parlements nationaux, afin qu'ils joignent aux actes de ratification de l'Acte unique des déclarations reprenant leur position et appelant à de nouvelles réformes associant le Parlement européen². Enfin, dans sa résolution du 11 décembre 1986, le Parlement européen réitéra ses critiques à l'égard de l'Acte unique, qui ne lui conférait pas « un nouveau

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 26 novembre 1986, n° 493, p. 12.

² Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 26 novembre 1986, n° 493, p. 16.

pouvoir de codécision maintes fois réclamé » et laissait « fondamentalement inchangé l'actuel déséquilibre des pouvoirs entre les institutions et la carence des contrôles mutuels¹ ». Mais le Parlement appela néanmoins à la conclusion d'accords interinstitutionnels pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

Le feu vert du Parlement européen avait ouvert la voie à la signature et à la ratification italienne. Néanmoins, le 29 janvier 1986, le Sénat adopta à l'unanimité une résolution s'appuyant sur celle du Parlement européen et appelant le gouvernement à « manifester l'insatisfaction de l'opinion publique italienne » face à des progrès obtenus trop modestes². Et le 13 février, le gouvernement italien annonça que, sur la base d'une résolution adoptée par la commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés dénonçant les insuffisances du traité³, il refusait de signer avant d'avoir pris connaissance des résultats du référendum danois⁴. Le Danemark, la Grèce et l'Italie signèrent ainsi le 28 février 1986. Cependant l'Italie publia une déclaration faisant état de son insatisfaction et appelant à renforcer davantage le Parlement européen avant 1988. Le gouvernement belge s'associa également au gouvernement italien dans un communiqué annonçant des initiatives conjointes allant dans cette direction (Corbett, 1998, p. 250). En effet, le Premier ministre belge Wilfried Martens avait été critiqué par certains parlementaires pour ne pas avoir suivi la position italienne durant la Conférence intergouvernementale (p. 248). Et lors de la ratification de l'Acte unique, la Chambre des représentants belge adopta à l'unanimité, et selon le vœu des députés de Strasbourg, une résolution soulignant notamment que la faiblesse des pouvoirs du Parlement européen était à ses yeux « préoccupante⁵ ». De même, aux Pays-Bas, des motions furent adoptés par la Seconde Chambre réclamant notamment le renforcement du principe de la démocratie parlementaire dans la Communauté⁶. En Italie, lors du débat de ratification au Sénat, un ordre du jour trans-partisan, présenté par des sénateurs issus des groupes démocrate-chrétien, communiste, socialiste, gauche indépendante, mouvement social-droite national, républicain, social-démocrate et libéral fut approuvé, dénonçant à nouveau les « limites » de l'Acte unique, appelant le gouvernement à soutenir l'action du Parlement européen, à

¹ *Journal officiel des Communautés européennes*, résolution du 11 décembre 1986, 12 janvier 1987, n° C 7.

² Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 29 gennaio 1986, p. 44-46.

³ Camera dei Deputati, *Bollettino Commissioni*, III Commissione permanente (Affari esteri), Giovedì 13 febbraio 1986.

⁴ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 26 novembre 1986, n° 493, p. 13.

⁵ *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, séance du 9 juillet 1986, p. 1393 (texte) ; séance du 10 juillet, p. 1482 (vote).

⁶ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 15 mai 1987, n° 2748, p. 22.

reconnaître un « mandat constituant explicite » aux parlementaires européens qui seraient élus en 1989 et à s'engager en faveur d'une plus grande participation du Parlement européen au processus législatif¹. Un des signataires, le démocrate-chrétien Giorgio Spitala, qui était membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, déclara notamment que jamais les parlementaires italiens n'auraient accepté que le Sénat ou la Chambre aient « des pouvoirs aussi circonscrits que ceux de l'actuel Parlement européen » et dénonça cette situation comme « profondément préjudiciable aux principes fondamentaux de la représentation démocratique² ». Le ministre des Affaires étrangères Giulio Andreotti remarqua de son côté que la délégation italienne s'était retrouvée « en première ligne » durant les négociations. Il regretta que la plupart des gouvernements se soient montrés en désaccord avec les positions du Parlement européen et souhaita pour l'avenir une coordination plus forte entre parlementaires européens et parlementaires nationaux³. La veille de l'adoption de l'Acte unique par la Chambre des députés, le rapporteur, le démocrate-chrétien et ancien Président de la Commission des Communautés Franco Maria Malfatti, reconnut que le texte était bien en deçà des pouvoirs de codécision réclamés par l'Italie en faveur du Parlement européen, mais constituait cependant un pas en avant⁴. De son côté, le député européen Giancarlo Pajetta, pour l'opposition communiste, trouva trop optimiste et « à la limite de l'illusion » de parler d'augmentation des pouvoirs du Parlement européen⁵. Par ailleurs, il rendit hommage au rôle du Parlement européen dans le débat interinstitutionnel en évoquant le fait que les députés européens s'étaient opposés « comme peut-être aucun gouvernement n'aurait pu le faire » à « l'arrogance intolérable de Madame Thatcher », en rejetant à la majorité le bilan du semestre de présidence britannique du Conseil⁶. Ce point est important car il va dans le sens de la thèse selon laquelle les députés nationaux soutenaient d'autant plus volontiers le Parlement européen que celui-ci relayait efficacement leurs positions bien au-delà des questions institutionnelles. Et il est également significatif que le Royaume-Uni se retrouve ici dans le rôle de l'adversaire du Parlement européen puisque dans le même temps, de nombreux députés britanniques fustigeaient ses prises de positions dans différents domaines. Dans le même esprit, Emma Bonino, députée du Parti radical (opposition) et siégeant en alternance à Strasbourg, refusa d'admettre que des pouvoirs aient été donnés au Parlement dans la mesure

¹ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 1° ottobre 1986, p. 20-21.

² Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 30 settembre 1986, p. 35.

³ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 1° ottobre 1986, p. 11.

⁴ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del martedì 16 dicembre 1986, p. 50800.

⁵ *Ibidem*, p. 50819.

⁶ *Ibid.*, p. 50823.

où le dernier mot revenait toujours au Conseil¹. Et Giorgio La Malfa, pour le Parti républicain (majorité) appela le gouvernement à continuer à soutenir à l'avenir le renforcement du Parlement européen². Lors de la ratification, un ordre du jour fut déposé par des députés issus des principaux groupes de la majorité (démocrate-chrétien, socialiste, républicain et social-démocrate), appelant le gouvernement à favoriser une mise en œuvre de la nouvelle procédure de coopération qui permette la meilleure implication possible du Parlement européen³. Cet ordre du jour fut accepté, au nom du gouvernement par le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères Francesco Cattanei (démocrate-chrétien)⁴. De façon générale, le débat italien était marqué par une identification quasi absolue des parlementaires aux intérêts du Parlement européen, envisagé comme le prolongement naturel des chambres nationales, et également par une certaine incompréhension à l'égard de ceux qui, dans d'autres Etats membres, ne voyaient pas les choses de la même manière.

En France, le débat de ratification de l'Acte unique eut la particularité d'avoir lieu après les élections législatives de mars 1986 qui portèrent au pouvoir une nouvelle majorité RPR-UDF. Celle-ci reprit le texte à son compte, malgré quelques réticences dans les rangs du RPR⁵. Les seuls à voter contre l'Acte unique furent les communistes⁶. Sur la question des pouvoirs du Parlement européen, les orateurs de l'Assemblée nationale insistèrent sur le caractère limité de leur augmentation. Le rapporteur, Jean de Lipkowski (RPR, député européen dans les années 1960), la présenta à ses collègues comme une réforme mineure : « Dois-je parler de cette procédure trop compliquée du Parlement européen qui, sous prétexte d'essayer de donner un petit pouvoir supplémentaire au Parlement, ne fait qu'alourdir le processus ? Bien sûr, pour l'adhésion de nouveaux Etats membres ou pour la conclusion d'accords d'association, le Parlement aura son mot à dire. Mais pour le reste, il s'agit en réalité d'instituer un système compliqué de seconde lecture qui ne donne nullement au Parlement un droit de codécision⁷. » De son côté, le nouveau ministre des Affaires étrangères Jean-Bernard Raimond (RPR) vanta la nouvelle procédure comme une avancée positive : « Il était légitime

¹ *Ibid.*, p. 50816-50817.

² *Ibid.*, p. 50830.

³ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del mercoledì 17 dicembre 1986, p. 50985.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Voir à ce sujet la remarque de Catherine Lalumière, *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, première séance du 20 novembre 1986, p. 6628.

⁶ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, deuxième séance du 20 novembre 1986, p. 6669.

⁷ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, première séance du 20 novembre 1986, p. 6608.

d'associer plus étroitement les élus à une activité normative dont la lourdeur et la complexité font parfois oublier sa vocation essentielle : être avant tout au service de cette "Europe des citoyens" que chacun appelle de ses vœux, mais qu'on a souvent du mal à discerner au travers des procédures et des réglementations. Il est à cet égard heureux que, dans le domaine du marché intérieur, la procédure de coopération prévue par l'Acte unique, et sur laquelle je reviendrai en détail, permette au Parlement européen d'être assuré que son avis sera pris en considération¹. » Mais le ministre souligna également le caractère relativement limité de la réforme : « Si je suis entré dans ces détails techniques, c'est pour vous montrer que si la procédure de coopération accroit, dans les domaines auxquels elle s'applique, le rôle consultatif du Parlement européen, elle ne confie nullement à celui-ci le rôle de "codécision" que certains de ses membres souhaitent lui voir jouer. En dernier ressort, le Conseil reste totalement maître de sa décision². » Michel Cointat (RPR, député européen dans les années 1960, président de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés européennes) souligna le fait que la nouvelle procédure n'apportait pas de réelle satisfaction aux revendications du Parlement et que la procédure d'avis conforme pour les accords d'association et les adhésions qui lui était concédée constituait « un minimum qui ne peut être contesté par personne³ ». Le député et ancien Président Valéry Giscard d'Estaing (UDF) considéra que le Parlement européen était renforcé dans des proportions « équilibrées⁴ ». Et même Jean de Gaulle (RPR), petit-fils du général, déclara que le renforcement du Parlement européen « ne saurait choquer les nationaux que nous sommes⁵ ». Enfin, l'ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Catherine Lalumière, devenue simple députée socialiste, répondit à la critique du rapporteur Jean de Lipkowski sur la complexité de la procédure de coopération en évoquant le fait que certains, au sein de la Conférence intergouvernementale, craignaient que le Parlement européen ne se renforce au détriment des parlements nationaux : « En effet, une extension des pouvoirs du Parlement européen est parfois analysée comme un empiètement, non seulement sur les compétences des Etats membres, mais plus précisément sur les compétences des parlements nationaux. Je m'empresse de dire que ce n'est pas notre analyse au regard de notre Constitution. Mais il serait illusoire de nier le problème : Parlement européen contre parlements nationaux, on voit l'imbroglio dans lequel

¹ *Ibidem*, p. 6611.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 6617.

⁴ *Ibid.*, p. 6622.

⁵ *Ibid.*, p. 6629.

l'Europe risque de s'enliser¹. » En effet, cette position était celle de nombreux parlementaires britanniques. Au Sénat, le président de la commission des Affaires étrangères et député européen, Jean Lecanuet (Union centriste), salua une « meilleure association du Parlement européen aux décisions » allant, « bien que de façon limitée, dans le bon sens² ». Quant à Jacques Genton (Union centriste), il appela, au nom de la délégation pour les Communautés européennes qu'il présidait, à combler le « vide démocratique » des décisions communautaires et déplora une réforme trop limitée³. L'opinion des parlementaires français était donc moins radicale que celle de leurs collègues italiens, mais globalement plus favorable au Parlement européen que l'exécutif français ne l'avait été.

Au Royaume-Uni en revanche, de nombreux députés exprimèrent leurs craintes face à une réforme institutionnelle qui, selon eux, faisait perdre du pouvoir au Parlement britannique. A l'inverse des cas allemand et italien, le gouvernement se trouva ici contraint de relativiser à l'extrême les concessions faites. Devant les députés le 5 décembre, le Premier ministre Thatcher expliqua : « Dans tous les cas, le dernier mot quant à ces législations restera au Conseil. Il n'y aura pas de transfert de pouvoir dans ce domaine de cette Chambre à l'Assemblée⁴. » De même, le ministre des Affaires étrangères, Sir Geoffrey Howe, chercha à présenter la procédure de coopération comme une innovation bénigne : « En résumé, donc, le Parlement peut, dans certaines circonstances faire revenir les règles de vote du Conseil de la majorité qualifiée à l'unanimité. En aucun cas il ne peut les modifier dans l'autre sens⁵. » De son côté, la ministre des affaires européennes Lynda Chalker estima qu'il ne s'agissait pas d'un jeu à somme nulle et que le renforcement du Parlement européen n'affaiblirait pas le Conseil⁶. Malgré ces paroles rassurantes, le député conservateur Enoch Powell affirma : « Dans ce cas, la possibilité pour cette Chambre d'influencer et d'affecter la législation par l'intermédiaire du gouvernement représenté au Conseil est automatiquement diminuée⁷. » Et le député travailliste Eric Deakins parla d'« incursion dans la souveraineté de la Chambre⁸ » et de « bataille entre l'Assemblée [de Strasbourg] et ce Parlement⁹. » Seules de rares députés apportèrent leur soutien au parlementarisme européen, comme la travailliste du Pays de Galles

¹ *Ibid.*, p. 6628.

² *Journal officiel de la République française*, Sénat, séance du 10 décembre 1986, p. 5963.

³ *Ibidem*, p. 5966-5967.

⁴ *Hansard*, House of Commons, 5 December 1985, p. 429.

⁵ *Hansard*, House of Commons, 23 April 1986, p. 322.

⁶ *Ibidem*, p. 390.

⁷ *Hansard*, House of Commons, 5 March 1986, p. 352.

⁸ *Ibidem*, p. 359.

⁹ *Ibidem*, p. 360.

Ann Clwyd, qui avait été députée européenne jusqu'en 1984 avant de se faire élire à la Chambre des Communes. Elle salua le renforcement du Parlement européen et évoqua son expérience à Strasbourg en termes positifs¹. Lors de l'examen de l'Acte unique en commission, un amendement fut déposé pour retirer du texte les dispositions renforçant les pouvoirs du Parlement². Lors du vote de la commission, l'amendement fut repoussé par 202 voix contre 132, qui comprenaient à la fois des travaillistes et des conservateurs³. Durant le débat qui précéda le vote, Sir Edward du Cann (conservateur) résuma ainsi l'opinion des députés frondeurs sur la nouvelle procédure de coopération : « La proposition consiste à renforcer considérablement l'autorité de l'Assemblée européenne. En effet, il s'ensuit qu'il doit y avoir une diminution équivalente de l'autorité des ministres du Royaume-Uni. Il s'ensuit aussi qu'il doit pareillement y avoir une diminution de l'autorité des parlementaires du Royaume-Uni, parmi lesquels les ministres sont choisis et devant qui ils sont, jusqu'à présent, responsables. Mon point de vue, pour ce qu'il vaut, est que cela est inacceptable à ce stade du développement de la Communauté européenne⁴. » Dans cette perspective, le pouvoir des parlementaires britanniques était effectivement relayé par les ministres britanniques représentés au Conseil, mais pas par les eurodéputés britanniques. George Foulkes, député travailliste, soutenant l'amendement, tint un raisonnement similaire⁵. Ronald Leighton, également travailliste affirma pour sa part : « D'où viendront ces pouvoirs supplémentaires ? Ils ne peuvent surgir du néant. Si le Parlement européen doit avoir des pouvoirs supplémentaires, ils viendront nécessairement de nous. Nous aurons moins de pouvoirs au Parlement de Westminster, comme cela sera le cas dans les autres parlements nationaux de la Communauté⁶. » Le conservateur Teddy Taylor évoqua également ses craintes quant aux conséquences la procédure de coopération : « Nous sommes tous conscients, connaissant le souhait de l'Assemblée européenne d'étendre ses pouvoirs et d'augmenter l'harmonisation et les dépenses, que les amendements que l'Assemblée et la Commission proposeront impliqueront tous ces objectifs⁷. » De même, le conservateur Jonathan Aitken considéra que la procédure de coopération était un « cheval de Troie » qui infligerait de nombreuses « défaites douloureuses à l'intérêt national britannique⁸ ». Et il remarqua qu'une résistance

¹ *Hansard*, House of Commons, 23 April 1986, p. 354-355.

² *Hansard*, House of Commons, 26 June 1986, p. 487.

³ *Ibidem*, p. 538.

⁴ *Ibid.*, p. 489-490.

⁵ *Ibid.*, p. 491.

⁶ *Ibidem*, p. 525.

⁷ *Ibid.*, p. 505.

⁸ *Ibid.*, p. 523.

unanime du Conseil face aux amendements du Parlement européen était peu probable puisque les Italiens étaient de « grands partisans » du Parlement européen et étaient « rarement en désaccord avec lui ». Ces citations illustrent le fait que les députés n'adoptaient pas simplement une position de principe, mais redoutaient très concrètement l'impact et l'orientation politique des amendements du Parlement européen, jugée contraire à la leur. Leur attitude était en cela symétrique à celle du député italien Giancarlo Pajetta qui se félicitait de l'opposition du Parlement européen aux positions de la présidence britannique du Conseil. En somme, les députés nationaux étaient conscients du fait que le Parlement européen était pour eux plutôt un allié ou plutôt un adversaire. Ce point est également clair dans le domaine de l'élargissement. Alors qu'en France, Michel Cointat (RPR), président de la délégation de l'Assemblée nationale aux Communautés européennes considérait que demander l'avis conforme du Parlement européen était un minimum « dans une communauté où le nombre des membres est déjà trop élevé pour fonctionner normalement¹ », au Royaume-Uni, au contraire, les conservateurs Jonathan Aitken et Teddy Taylor s'opposèrent à ce nouveau pouvoir du Parlement européen, précisément parce qu'ils craignaient que celui-ci ne s'oppose à la candidature de la Turquie². Nous voyons donc que les croyances en matière de légitimité institutionnelle ne doivent pas être analysées comme des facteurs autonomes, purement normatifs (Rittberger, 2005 ; Knudsen, 2012b) mais bel et bien comme des facteurs liés à des intérêts et à des rapports de force en termes d'orientations politiques. Les députés évaluaient l'avantage ou le désavantage que représentait pour eux le renforcement du Parlement européen à la lumière de ses prises de positions et des leurs.

Par ailleurs, Sir Anthony Meyer, conservateur du Pays de Galles, défenseur du Parlement européen, trouva triste qu'une « démocratie nouvelle » comme l'Italie défende le Parlement européen alors que le Royaume-Uni, « mère des parlements », se montrait beaucoup plus réticent³. Mais pour sa part, le conservateur Enoch Powell alla jusqu'à s'opposer à la dénomination « Parlement européen » que l'Acte unique officialisait, précisément au nom de la valeur particulière de ce terme dans la tradition britannique⁴. De même, Jonathan Aitken expliqua que les Italiens soutenaient le Parlement européen précisément parce que leur tradition parlementaire était faible et récente par rapport au Royaume-Uni, où elle datait de

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, première séance du 20 novembre 1986, p. 6617.

² *Hansard*, House of Commons, 26 June 1986, p. 524 et 533-534.

³ *Ibidem*, p. 489.

⁴ *Ibid.*, p. 497-498.

Simon de Monfort¹. Nous constatons une fois de plus l'ambiguïté de l'argument constructiviste de « l'isomorphisme normatif » : ici, la tradition parlementaire nationale était invoquée en faveur du renforcement du Parlement européen, là, elle était invoquée pour lui résister. Dans une perspective réaliste, il convient de prendre ces arguments comme de purs habillages rhétoriques de positions dont les origines sont à chercher ailleurs, dans des différences d'intérêts. Ni les parlementaires britanniques, ni les parlementaires italiens ne souhaitaient abdiquer leur influence ; les premiers voyaient simplement leurs orientations politiques moins bien relayées par le Parlement européen que les seconds.

Conclusion

L'étude de ces deux épisodes majeurs de l'histoire de l'intégration parlementaire européenne, au cours desquels le Parlement européen se vit reconnaître ses premiers pouvoirs budgétaires et législatifs, permet de pointer les limites des approches néofonctionnalistes et intergouvernementaliste en la matière. D'un côté, les néofonctionnalistes considèrent que les institutions supranationales sont capables d'accroître leurs pouvoirs de façon autonome par des « coups de force ». De l'autre, les intergouvernementalistes considèrent que les gouvernements sont les principaux décideurs en matière institutionnelle. Selon eux, le renforcement du Parlement européen ne peut s'expliquer que par les croyances normatives des élites gouvernementales. Or, nous avons constaté que le Parlement européen n'a pu faire entendre ses revendications que dans la mesure où elles étaient soutenues par des parlementaires nationaux intéressés par son renforcement et capables de faire pression sur leurs gouvernements. Le parlement néerlandais à propos des pouvoirs budgétaires et le parlement italien à propos des pouvoirs législatifs jouèrent à cet égard des rôles très comparables. Plutôt que la génération spontanée d'un pouvoir supranational, l'approche réaliste offre un modèle dans lequel, comme chez Lavoisier, « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme ». Au modèle du « coup de force », elle oppose celui de la transaction entre une influence perdue au niveau du jeu parlementaire national et une influence retrouvée (bien qu'inégalement) au niveau du Parlement européen. Le pouvoir du Parlement européen est en fait le produit de la conversion de celui des parlements nationaux.

¹ *Ibid.*, p. 523. A cet égard, notons que le parlementarisme danois remonte quant à lui à 1849.

Ce constat permet de rompre le face à face mystifiant entre gouvernements et Parlement européen. Les parlements nationaux constituent en quelque sorte le chaînon manquant entre les deux, ce qui a de fortes implications sur la signification du Parlement européen. Par exemple, Rittberger (2007, p. 118) oppose la légitimité du Parlement européen, issue de la croyance fédéraliste, et la légitimité des parlements nationaux, issue de la croyance intergouvernementaliste. L'approche réaliste développée ici nous conduit à relativiser cette opposition puisque le Parlement européen apparaît précisément comme le produit de l'intégration des parlements nationaux. Pour Raunio (1999, p. 184), les parlements nationaux n'ont montré que peu d'intérêt pour l'intégration européenne jusque dans les années 1980. Selon Neunreither (2005, p. 467), la question des relations entre parlements nationaux et Parlement européen n'a commencé à éclore que dans les années 1990. Et Van Middelaar (2012, p. 453) considère que les parlements nationaux ne jouent « *de facto* un rôle dans l'Europe » que depuis le traité de Lisbonne de 2007. Pourtant, l'histoire de l'intégration parlementaire nous montre bel et bien que le rôle des parlements nationaux est en fait beaucoup plus ancien et surtout beaucoup plus important que cela. Dès les années 1960, les parlementaires nationaux ont joué un rôle de premier plan dans la formation du Parlement européen tel que nous le connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire d'une institution dotée de pouvoirs importants. En somme, si le Parlement européen n'est pas une institution intergouvernementale, il est fondamentalement une instance *interparlementaire*. Enfin, ce constat nous permet d'éviter de tomber dans le dualisme typique des intergouvernementalistes, opposant des décisions fondées sur des intérêts à des décisions fondées uniquement sur des croyances en matière de légitimité. L'intégration parlementaire a en effet été de part en part structurée par des rapports de force institutionnels, chaque acteur cherchant à préserver son pouvoir en fonction de sa position propre.

V. L'intégration juridique

Les études précédentes portant sur l'intégration des gouvernements et celle des parlements illustrent un modèle théorique précis. A partir du moment où le contexte stratégique, marqué par l'avantage défensif, ne favorise pas la conquête comme solution à l'interdépendance, seules deux solutions se présentent aux acteurs : *la résistance* ou *l'association*. Lorsque l'interdépendance est limitée, il est possible de lutter contre le risque de domination en équilibrant ou en endiguant la puissance adverse. Mais lorsque l'interdépendance est trop forte, ces solutions s'avèrent inefficaces et même contre-productives, ce qui pousse les acteurs à préférer la coordination et l'intégration.

La première solution est illustrée par la politique allemande de la France jusqu'en 1948, cherchant à isoler et à diviser l'Allemagne. La seconde est illustrée par le choix du plan Schuman, reposant sur l'idée que le relèvement allemand étant inévitable, il valait mieux l'accepter pour mieux le contrôler dans un cadre européen plutôt que s'y opposer. Dans le domaine de l'intégration parlementaire, la première solution est illustrée par la défense de la souveraineté parlementaire contre les transferts de compétence au niveau européen, répondant à la défense de la PAC et des prérogatives des gouvernements par la France. La seconde par le compromis du traité de Luxembourg dans lequel l'interdépendance entre gouvernements et parlementaires est reconnue dans la procédure budgétaire. Le même modèle peut être appliqué à la question de l'intégration juridique. La question est alors : pourquoi les juges nationaux ont-ils choisi d'assurer la primauté du droit communautaire sur la loi et sa compatibilité mutuelle avec la constitution (association) plutôt que de défendre purement et simplement la primauté du droit national contre les ingérences de la Cour de Luxembourg (résistance) ?

Comme dans les domaines de l'intégration gouvernementale et parlementaire, le choix de la focalisation sur les acteurs nationaux n'est pas anodin. En effet, des auteurs ont cherché à expliquer l'intégration gouvernementale en se focalisant sur le rôle des acteurs transnationaux et de la Commission (Sandholtz, Stone Sweet, 1998), ou l'intégration parlementaire en se focalisant sur le rôle du Parlement européen (Corbett, 1998 ; Costa, 2001 ; Hix, 2002) ; suivant la même logique certains ont cherché à expliquer l'intégration juridique à partir de la Cour de Justice de Luxembourg, alimentée en affaires par les intérêts privés transnationaux

(Stone Sweet, Caporaso, 1998). Leur thèse est que l'intensification des échanges transnationaux se heurte aux règles nationales qui entravent leur activité, ce qui stimule les actions en justice et les renvois préjudiciels devant la Cour de Luxembourg, qui interprète alors le traité de façon extensive. Par ailleurs, les auteurs montrent que l'augmentation du nombre de renvois préjudiciels à la Cour est corrélée à une augmentation du nombre de règlements et de directives produits par les institutions européennes. De même que l'approche supranationale des pouvoirs du Parlement européen conduit à analyser les « coups de force¹ » qui lui ont permis de s'imposer face au Conseil, de même l'approche supranationale en matière juridique conduit à analyser les « coups de force » opérés par les décisions des juges de Luxembourg. A l'extrême, cette approche peut même aller jusqu'à une forme d'héroïsation mystifiante : pour Van Middelaar (2012, p. 91-99), tout s'est joué dans deux fameuses décisions de la Cour de Luxembourg : *Van Gend & Loos*² (1963) sur l'effet direct du traité de Rome et *Costa c. ENEL*³ (1964) sur la primauté du droit communautaire. La première de ces décisions est notamment décrite comme un « coup de maître », un « coup de bluff » ou encore un « putsch », devant lequel les Etats membres se seraient immédiatement « inclinés » (p. 95). Quant à la seconde décision, l'auteur expédie en une phrase la « reconnaissance formelle » (p. 98) par les juridictions nationales consacrant ce nouveau « putsch »⁴. Ainsi décrit, le « passage à l'Europe » ressemble à un saut bien mystérieux, opéré « du jour au lendemain » par une poignée de juges. Ainsi, Cohen (2010) entend éclairer ces « coups de force » (p. 228) en montrant que le recrutement des juges se faisait bien davantage parmi des spécialistes de droit interne que parmi les internationalistes, ce qui les aurait très tôt incités à interpréter le traité comme une constitution. Cohen souligne également que les membres de la Cour « révolutionnaire » de 1963-1964 bénéficiaient « d'un réseau particulièrement dense de liens familiaux » les unissant « aux figures juridiques et politiques les plus éminentes de leur temps », beaucoup étant en effet parents de ministres (2010, p. 240). Pour Rasmussen (2008, p. 91-92) ce fut l'arrivée en 1962 du juge français Robert Lecourt, ancien militant fédéraliste, et du juge italien Alberto Trabucchi qui fit basculer la Cour dans l'affaire *Van Gend & Loos*,

¹ Suivant la même expression utilisée par Bourdieu (2012, p. 116) pour expliquer l'origine de la formation de l'Etat.

² CJCE, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise* (26/62), 5 février 1963.

³ CJCE, *Costa c. ENEL* (6/64), 15 juillet 1964.

⁴ Van Middelaar consacre par ailleurs un sous-chapitre à la résistance du Tribunal constitutionnel fédéral allemand (212, p. 182-190). Pourtant, reconnaissance et résistance furent en réalité les deux faces d'une même médaille, c'est-à-dire d'une intégration juridique qui loin de prendre la forme d'un putsch brutal résulta d'une négociation permanente entre juridictions.

ces derniers parvenant à convaincre leurs collègues, au départ sceptiques, de reconnaître l'effet direct (p. 94).

Pour sa part, Vauchez (2013), s'il présente aussi l'arrêt *Van Gend & Loos* comme une « révolution », un « *big bang* politico-judiciaire » comparable à *Marbury v. Madison* au Etats-Unis (p. 181), s'empresse aussitôt de rompre avec cette vision mythologique « qui fait de “la Cour” l'auteur solitaire d'un “coup de force” pensé comme l'avènement *ex nihilo* d'un corps de doctrine s'imposant avec toute l'autorité et l'extériorité du droit aux acteurs de la politique européenne » (p. 183). Néanmoins, son approche reste essentiellement transnationale et donc dans la lignée du néofonctionnalisme. En effet, si Vauchez évite la focalisation exclusive sur les juges de Luxembourg, c'est pour mieux mettre en valeur le rôle de la « famille judiciaire transnationale » (p. 254) qui encourage et interprète leurs décisions : juristes supranationaux, à commencer par Michel Gaudet, directeur du service juridique de la Commission qui rédigea un mémorandum favorable à la primauté du droit communautaire pour l'affaire *Van Gend & Loos* (p. 187) et Fernand Dehousse, président de la commission juridique de l'Assemblée européenne, qui présenta un rapport défendant, dans le sillage de l'arrêt *Costa*, l'ordre juridique communautaire (p. 203) ; mais plus généralement les universitaires et avocats membres de la Fédération internationale pour le droit européen (FIDE) qui suscitèrent des renvois préjudiciels à la Cour de Justice (p. 185-186) et diffusèrent la thèse de la primauté dans des colloques (p. 204-205). Dans la même perspective, Alter (2007) insiste sur le rôle des associations de juristes et de la FIDE en particulier. Bailleux (2010) raconte comment le premier congrès d'études de la CECA organisé en 1957 par le président de l'Assemblée commune Giuseppe Pella et soutenu par la Haute Autorité fut l'occasion de mobiliser des universitaires en faveur de la reconnaissance d'un nouveau droit supranational distinct du droit international. Et Sacriste (2012, p. 55-59) montre aussi comment les membres de la commission juridique de l'Assemblée européenne participèrent à la promotion de la Cour de Justice par leurs rapports. De façon générale, suivant ces approches, l'intégration européenne est expliquée par l'activisme de ses bénéficiaires directs. Le fait que les juristes des institutions communautaires, des professeurs de droit ou des avocats spécialisés (Schepel et Wesseling, 1997) aient milité en faveur du droit communautaire constitue certes un aspect important de l'histoire de l'intégration juridique mais n'est cependant pas beaucoup plus surprenant que le fait que les juges de Luxembourg aient défendu l'autorité de leur institution. Le ralliement rapide des acteurs les plus directement intéressés pour des raisons

professionnelles, voire financières, au développement du droit communautaire constitue en quelque sorte la partie la plus superficielle et la plus « facile » de l'intégration juridique. De même que nous avons vu la Communauté européenne de défense échouer en 1954 malgré l'activisme passionné de puissants réseaux transnationaux (Dwan, 2000), de même l'intégration juridique aurait pu échouer malgré le soutien de ses propres réseaux, qui se recoupaient d'ailleurs en grande partie avec les premiers (Cohen, 2007 ; Rasmussen, 2008). D'autre part, la multiplication des juristes communautaristes, si elle participa au phénomène d'intégration juridique, en fut davantage la conséquence que la cause. Par construction, l'approche par les acteurs supranationaux et les réseaux transnationaux qui les soutiennent néglige en fait les obstacles, les résistances et les transactions qui parcoururent l'histoire de l'intégration juridique et tend donc à entretenir le mythe néofonctionnaliste d'une Europe auto-produite, de la génération *ex nihilo* d'un pouvoir supranational court-circuitant les Etats. Vauchez (2013, p. 127) l'admet d'ailleurs et, reprenant les propres mots du président de la Cour de Justice Andreas Donner, reconnaît que l'intégration juridique ainsi envisagée n'est « qu'une variation de la vieille histoire du baron de Münchhausen qui sortait de la boue en se tirant par ses propres cheveux ».

Pour expliquer l'acceptation de l'intégration juridique au-delà des réseaux supranationaux et transnationaux les plus enclins à la soutenir *a priori*, certains auteurs ont opposé au néofonctionnalisme une approche intergouvernementaliste. De même que les intergouvernementalistes expliquent le renforcement des pouvoirs du Parlement européen par la volonté des gouvernements, de même ici, les intergouvernementalistes ont cherché à montrer que l'intégration juridique n'avait pu se développer que dans la mesure où elle répondait aux intérêts des principaux gouvernements européens. Pour Garrett (1995, p. 172-173), le gain principal des gouvernements est de voir la sécurité juridique du marché intérieur assurée. Cependant, l'acceptation d'une décision de la Cour de Justice peut également être coûteuse, dans la mesure où elle peut affecter négativement un secteur de l'économie nationale. Selon Garrett, tant que le gain s'avère plus important que le coût, alors le gouvernement a intérêt à se soumettre à la décision. De plus, Garrett considère que la Cour de Luxembourg est contrainte par les réactions qu'elle anticipe de la part des gouvernements. Cependant, cette approche essentiellement économique des enjeux structurant les réactions des gouvernements et les anticipations de la Cour de Justice s'est avérée trop limitée. Par la suite, Garrett, Kelemen et Schulz (1998) ont cherché à nuancer ce modèle en concédant que la

Cour de Justice n'était pas uniquement contrainte par les réactions des gouvernements mais aussi par la nécessité de maintenir une certaine cohérence jurisprudentielle et le souci d'éviter d'apparaître comme succombant aux pressions politiques (p. 157). Au sujet de l'intégration parlementaire, nous avons vu que poser le problème sous la forme d'un face à face entre gouvernements et Parlement européen conduisait à une théorie dualiste, rejetant dans le domaine des croyances ce que les intérêts économiques ne pouvaient expliquer (Rittberger, 2005). De même, dans le domaine de l'intégration juridique, les intergouvernementalistes posant le problème sous la forme d'un face à face entre Etats et Cour de Luxembourg ont été amenés à défendre un modèle dualiste, distinguant intérêts stratégiques d'une part et pouvoir normatif du droit d'autre part (Beach, 2005).

Le principal problème de l'approche intergouvernementaliste est qu'en réduisant l'étude de l'intégration juridique à la question des rapports entre les gouvernements et la Cour de Justice, elle passe à côté de l'essentiel. Ainsi, la conséquence de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire, défendus par la Cour de Justice dans les arrêts *Van Gend & Loos* et *Costa*, est que dans bien des cas le respect du droit communautaire n'a pas été imposé aux gouvernements par la Cour de Justice, mais directement appliqué par les juridictions nationales, après qu'aient été éventuellement écartées les législations nationales non conformes. Dans ces conditions, « leurs mains sont liées par les cours nationales » (Chalmers, 1997, p. 172). De même que l'étude de l'intégration parlementaire a montré que l'activisme du Parlement européen aurait été impuissant sans le soutien des parlementaires nationaux, de même l'étude de l'intégration juridique montre que la Cour de Justice n'aurait jamais pu imposer la primauté du droit communautaire sur le droit national sans le soutien actif des juridictions nationales (Weiler, 1995b, p. 126 ; Alter 1998b, p. 133-135 ; Nollkaemper, 2012). En effet, les traités n'ont pas conféré à la Cour de Justice un statut de cour suprême, capable de juger en appel ou de casser les arrêts des cours des Etats membres. Elle ne peut intervenir dans les procès engagés devant les juridictions nationales que si celles-ci lui posent des questions préjudicielles sur des points d'interprétation du droit communautaire¹. Elle se trouve donc dépendante des juridictions nationales à un double titre : d'une part elle n'a aucun moyen de contraindre directement une juridiction nationale de se plier à sa jurisprudence ; d'autre part, ne serait-ce que pour pouvoir s'exprimer et produire une jurisprudence sur le rapport entre droit national et droit communautaire, elle a eu besoin d'être alimentée par les

¹ Article 177 du traité de Rome ; aujourd'hui article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

affaires transmises par les juridictions nationales. Et elle fut elle-même contrainte de reconnaître que les juridictions nationales jouissaient d'une certaine liberté d'appréciation quant à leur usage du renvoi préjudiciel¹. En posant le problème au niveau des juridictions nationales, nous nous donnons donc les moyens de montrer que le pouvoir normatif du droit communautaire puis de l'Union européenne ne découle pas d'un surgissement *ex nihilo*, d'un putsch légal mystérieusement consenti, mais n'est rien d'autre qu'un effet des rapports de force entre institutions, des intérêts stratégiques et des transactions qui en découlent. Le droit n'est pas autonome par rapport à la puissance. Il ne faut ainsi considérer l'intégration juridique ni comme un résultat entièrement souhaité par les gouvernements, suivant une perspective intergouvernementaliste (Garrett, 1995), ni comme « une dynamique autonome », fondée sur les coups de force audacieux de la Cour de Justice, suivant une perspective néofonctionnaliste (Stone Sweet, Caporaso, 1998, p. 212, 239), mais plutôt comme le résultat de la réaction des juges nationaux cherchant à préserver leurs pouvoirs face aux transferts de compétences engagés par les gouvernements et les parlements. Les juridictions nationales jouent donc ici le rôle d'acteurs témoins et c'est leur soutien à l'intégration juridique et en particulier aux doctrines de l'effet direct et de la primauté qu'il s'agit d'expliquer (Slaughter, Stone Sweet, Weiler, 1998 ; Alter, 2001).

Dès lors qu'il s'agit de rendre compte de l'attitude des juridictions nationales à l'égard du droit communautaire, le clivage entre intergouvernementalistes et néofonctionnalistes réapparaît. Ainsi, pour Volcansek (1986), c'est essentiellement l'évolution des positions des gouvernements à l'égard de l'intégration européenne, liée à celle des opinions publiques, qui a influencé l'évolution des jurisprudences des cours nationales. Par exemple, Volcansek explique la résistance du Conseil d'Etat au droit communautaire dans les années 1960 par le contexte politique de la présidence du général de Gaulle. Cependant, cette approche intergouvernementaliste se heurte au fait que la primauté du droit communautaire a souvent été reconnue par les cours nationales malgré l'hostilité des gouvernements concernés. Et la plupart du temps, les efforts des politiques pour contraindre les juges nationaux dans leurs rapports avec le droit communautaire se sont heurtés à la relative indépendance du pouvoir juridictionnel et ont finalement échoué (Alter, 1998a, p.237-238). Il convient donc plutôt de considérer les juridictions non comme de simples reflets de la politique nationale, mais plutôt comme des acteurs défendant des intérêts propres (Nyikos, 2000).

¹ CJCE, *Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA c. Ministère de la santé* (283/81), 6 octobre 1982.

Burley et Mattli (1993) ont ainsi cherché à expliquer l'intérêt propre des cours nationales à coopérer avec la Cour de Luxembourg. Suivant une perspective néofonctionnaliste, ils identifient le moteur de l'intégration juridique dans les opportunités ouvertes par la Cour de Luxembourg et sa jurisprudence incitant les requérants, les avocats, les professeurs de droit mais aussi les cours nationales à participer à la construction du système juridique communautaire. Ainsi, les juges de Luxembourg ont organisé des séminaires, des dîners et ont invité des juges nationaux à Luxembourg (1993, p. 62-63). Surtout, la Cour de Luxembourg, faisant « appel à l'ego judiciaire », aurait réussi à convaincre les juges nationaux dans la mesure où elle leur ouvrait la possibilité de contrôler la législation nationale et les défendait contre les tentatives d'interférences des gouvernements (p. 63-64). Enfin la Cour de Luxembourg, appuyant son autorité sur la protection des droits individuels contre l'Etat, se serait placé dans la continuité du rôle traditionnel des cours nationales (p. 64). Suivant la même idée, Chalmers (1997, p. 176-177) a souligné « l'identité judiciaire partagée » entre juges nationaux et européens et les références communes au langage et aux raisonnements juridiques, ce qui aurait permis une intégration juridique de forme « consociative », reposant sur une division du travail laissant une large autonomie aux cours nationales (p. 180). Ces approches ont l'avantage de se pencher plus précisément sur le rôle des juridictions nationales mais elles n'échappent pas au principal écueil de la tradition libérale dont elles sont issues : elles présupposent l'intérêt à coopérer. Comme le souligne Alter (1998a, p. 239), les néofonctionnalistes ne voient que de bonnes raisons pour justifier la reconnaissance de la primauté du droit communautaire (notamment la possibilité d'exercer un contrôle de conventionalité) et ne voient aucune raison pour laquelle ce processus pourrait se ralentir ou se retourner. Leur théorie ne permet donc pas d'expliquer pourquoi certaines cours nationales trouvent plus leur intérêt que d'autres dans l'intégration juridique européenne et pourquoi certaines sont finalement plus réticentes que d'autres. Cela fut d'ailleurs reconnu par Mattli et Slaughter (1998) qui soulignèrent par la suite qu'il fallait davantage prendre en compte la différence entre les juridictions qui disposaient déjà du pouvoir d'exercer un contrôle des normes législatives ou réglementaires et celles qui l'ont acquis avec le soutien de la Cour de Luxembourg. Les auteurs ont également relevé que les juges nationaux pouvaient choisir de faire appel ou non à la Cour européenne et au droit communautaire selon que celui-ci était plus ou moins favorable à leurs préférences politiques dans le domaine concerné (1998, p. 194-196). Sur ce point, Chalmers (2000) a également montré que l'application du droit

communautaire par les juridictions britanniques variait sensiblement suivant les domaines concernés. Et Conant (2002) a constaté que la plupart des décisions des juridictions nationales impliquant le droit communautaire était prise sans renvoi à Luxembourg. Enfin, pour expliquer les variations nationales, Mattli et Slaughter mirent en avant les variations en termes de soutien des différents Etat à l'intégration européenne, les variations entre cultures juridiques nationales et les variations entre doctrines juridiques nationales (1998, p. 1998).

L'approche de l'intégration juridique à travers l'intérêt propre des juridictions nationales a été par la suite approfondie par Alter (2001). Bien que ne se réclamant absolument pas du réalisme, la théorie de l'intégration juridique développée par Alter s'appuie sur des fondements théoriques très proches. Tout d'abord, Alter (2001, p. 45) affirme que les juges ont des intérêts propres, à savoir la défense de leur *indépendance* (à l'égard des instances politiques), de leur *influence* (sur l'évolution du droit et éventuellement sur la politique) et de leur *autorité* (c'est-à-dire du champ de leur compétence). Par ailleurs, la position d'une cour nationale donnée à l'égard du droit communautaire dépend selon Alter de « sa position dans la hiérarchie juridictionnelle nationale » (2001, p. 47), et de la défense de ses intérêts propres dans le cadre de la « compétition inter-cours » (1998a, p. 241). Autrement dit des rapports de forces. D'un côté, les cours supérieures ont intérêt à protéger la stabilité et la cohérence de leur système juridique ainsi que leur position de plus haute instance d'un ordre juridictionnel donné. Elles ont donc cherché à éviter puis à circonscrire les intrusions de la Cour de Luxembourg, et à défendre leur autorité, notamment à travers l'affirmation de la supériorité des constitutions nationales sur les traités européens et le refus de reconnaître la *Kompetenz-Kompetenz* à la Cour de Justice¹. D'un autre côté, les cours inférieures ont pu utiliser les recours à la Cour de Justice des Communautés afin de contourner voire de contester la jurisprudence de leurs cours supérieures et ainsi développer leur influence propre (Weiler, 1995b, p. 129-130 ; Dehousse, 2000, p. 73). Alter (1998a, p. 242) utilise l'image de l'enfant cherchant à obtenir une permission en jouant sur les désaccords entre parents : les cours inférieures ne font appel à la Cour de Luxembourg que lorsqu'elles en attendent une réponse plus favorable à leurs attentes que de la part de leur cour supérieure nationale. Et, nous le verrons, ce mécanisme reproduit dans les relations entre juridiction celui que nous avons déjà identifié dans les relations internationales, l'alliance de chaque acteur n (les cours inférieures) avec le $n+2$ (la Cour de Luxembourg) contre la domination immédiate du $n+1$ (les cours

¹ Bundesverfassungsgericht, *Maastricht*, 12 octobre 1993.

supérieures nationales). Pour expliquer le ralliement des cours supérieures à l'intégration, Alter pointe le fait qu'à partir du moment où la primauté du droit communautaire est appliquée par les cours inférieures, la résistance des cours supérieures devient inefficace et génératrice d'incohérences juridiques et par ricochet de critiques de la part de la doctrine (1998a, p. 243 ; 2001, p. 56-59). On le voit, ce mécanisme est assez proche de celui que nous avons déjà identifié dans les cas du ralliement à l'intégration des gouvernements et des parlementaires : à partir du moment où ils sont de fait très dépendants d'acteurs extérieurs et où la résistance s'avère inefficace, ils préfèrent encadrer cette dépendance en s'engageant dans un processus d'intégration plutôt que de la subir.

Il s'agira donc ici de prolonger la thèse d'Alter en l'inscrivant dans le modèle général que nous avons suivi jusqu'ici. En particulier, il s'agira de s'affranchir en partie de la focalisation sur la compétition entre cours nationales. En effet, si ce mécanisme est très efficace pour rendre compte des batailles juridiques entre cours supérieures et inférieures, il est néanmoins d'un intérêt plus limité lorsqu'il s'agit de rendre compte du rapport à la primauté du droit communautaire de juridictions supérieures particulièrement autonomes, notamment le Tribunal constitutionnel fédéral allemand, le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel français. A l'extrême, l'explication par la compétition entre cours semblerait indiquer que, dans un Etat ne disposant que d'une seule juridiction, celle-ci n'aurait jamais à reconnaître la primauté du droit communautaire, puisqu'elle ne subirait les pressions d'aucune juridiction nationale concurrente. Or, Alter elle-même (2001, p. 56) remarque que le Conseil d'Etat n'a pas été poussé à abandonner sa posture de résistance uniquement parce que d'autres cours reconnaissent déjà la primauté du droit communautaire, mais surtout parce que la loi française était de plus en plus d'origine communautaire. La défense de l'indépendance de la loi devenait alors un combat d'arrière garde. A partir de là, une théorie plus générale de l'intégration juridique peut être proposée.

Conformément à nos principes de départ, il s'agit de considérer que les juges nationaux cherchent essentiellement à préserver leur pouvoir (P1), et que ce sont les contraintes qui pèsent sur les cours nationales qui déterminent leur position jurisprudentielle (P2). La règle essentielle est que la jurisprudence des cours supérieures est contrainte par le degré de dépendance des normes législatives et constitutionnelles à l'égard du droit communautaire et de la Cour de Justice de Luxembourg. Cette dépendance peut résulter de la compétition entre

cours et de l'alliance de certaines juridictions nationales avec la Cour de Luxembourg, mais pas seulement. Tant que l'influence du droit communautaire est relativement limitée sur une catégorie de normes nationales, comme ce fut le cas pour les lois jusque dans les années 1980 et pour les constitutions jusqu'à aujourd'hui, les cours supérieures peuvent se permettre d'adopter des stratégies d'équilibre, visant à préserver leur indépendance. Nous le verrons, les relations entre les cours supérieures nationales et la Cour de Luxembourg sont alors marquées par une interdépendance relativement limitée et suivent une logique très comparable à celle des relations internationales classiques. Ces relations sont en effet essentiellement anarchiques puisque si chaque camp applique un principe de primauté différent, aucune hiérarchie n'est reconnue de part et d'autre. Elles sont marquées par le risque permanent de conflits, c'est-à-dire d'empiètements sur la compétence de l'autre. Ce risque génère des stratégies de dissuasion, c'est-à-dire de menace de rétorsion. Et il incite également au dialogue des juges, c'est-à-dire à une coopération visant, non l'harmonisation des points de vue, mais le respect d'une sorte de traité de paix. Le secrétaire général du Conseil constitutionnel, Marc Guillaume, a ainsi repris au sujet des relations entre cours supérieures nationales et Cour de Luxembourg la définition de la guerre froide par Raymond Aron : « Paix impossible, guerre improbable » (Guillaume, 2008, p. 77). En revanche, à partir du moment où une catégorie de normes nationales est largement sous l'emprise du droit communautaire, comme ce fut le cas pour les normes législatives après l'Acte unique de 1986, l'interdépendance entre cours supérieures nationales et Cour de Luxembourg devient beaucoup plus importante. En effet, lorsque de plus en plus de normes nationales sont d'origine communautaire, le chevauchement de compétence entre juge national, interprète de la norme nationale, et juge européen, interprète de la norme communautaire, augmente. Le risque est alors la multiplication des contradictions entre décisions de justice nationales et communautaires. Or, si les instances politiques nationales cherchent à respecter leurs engagements européens, la résistance des cours supérieures risque d'affaiblir leur autorité en leur faisant appliquer un droit destiné à être remplacé. C'est pourquoi, à partir du moment où une catégorie de norme est largement d'origine communautaire, l'intérêt des cours supérieures est de participer activement à leur mise en conformité plutôt que de la subir. Suivant ce mécanisme, l'intégration juridique et la reconnaissance de la primauté du droit communautaire est, pour les cours supérieures, non pas une abdication, mais un ajustement visant à éviter que l'eupéanisation des normes ne se traduise par l'abaissement de leur autorité. Cet ajustement est tout à fait symétrique de celui des parlementaires nationaux qui soutinrent le Parlement

européen pour éviter que le transfert de compétences au niveau européen ne se traduise par un affaiblissement du parlementarisme et des partis parlementaires. Et ce passage d'un ordre juridique anarchique à un ordre juridique relativement hiérarchisé reproduit également la même logique que celle que nous avons vue à l'œuvre dans le domaine de l'intégration entre gouvernements.

Cependant, la dépendance des cours supérieures à l'égard du droit communautaire et de la Cour de Justice des Communautés n'a pas non plus été unilatérale. En effet l'intérêt de la comparaison des cas français et allemand qui sera reprise ici est de montrer que plus une cour nationale est puissante, plus elle a les moyens de résister à la dépendance. En particulier, si le Conseil d'Etat français et la Cour fédérale des finances allemande entreprirent, à peu près en même temps et sur les mêmes enjeux, de résister à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, le premier fut en mesure de prolonger sa résistance beaucoup plus longtemps que la seconde. En effet, l'ordre juridique allemand est très pyramidal, du fait du rôle de quasi cour suprême joué par le Tribunal constitutionnel fédéral, ce qui affaiblit d'autant les autres cours supérieures susceptibles de voir leurs décisions cassées pour violation de droits constitutionnels. En revanche, le Conseil constitutionnel français n'est pas en mesure de jouer le même rôle, le système français pouvant bien davantage que l'allemand être décrit comme « formé d'autant de pyramides qu'il y a d'ordres de juridictions » (Troper, 1981, p. 528). Inversement, la puissance du Tribunal constitutionnel fédéral allemand lui permet d'opposer au droit communautaire une résistance beaucoup plus précoce et beaucoup plus ferme que celle du Conseil constitutionnel français, reposant notamment sur la fameuse « clause d'éternité » de la Loi fondamentale, conférant aux juges de Karlsruhe le pouvoir de contraindre sur le fond les révisions constitutionnelles. Ainsi, nous verrons que c'est bien le rapport de force et de dépendance mutuelle entre les cours nationales et la Cour de Luxembourg qui a déterminé l'évolution de l'intégration juridique. Alors que le pouvoir de la Cour de Luxembourg reposait essentiellement sur la diffusion du droit communautaire, celui des cours nationales reposait sur leur plus ou moins grande marge d'interprétation du droit national.

Ce mécanisme permet également d'éclairer le rapport différencié des cours supérieures nationales à l'intégration juridique selon qu'il s'agit de la loi ou de la Constitution. En effet, alors que l'eupéanisation croissante des normes législatives a fini par imposer aux cours

supérieures les plus réticentes la mise en œuvre de la primauté du droit communautaire sur les lois nationales, il n'en est pas de même des normes constitutionnelles. Dans ce domaine, Jean-Eric Schoettl, secrétaire général du Conseil constitutionnel de 1997 à 2007 a remarqué, en conclusion d'une étude menée à l'échelle européenne, que les risques de conflits étaient plus rares : « S'il peut y avoir débat sur les principes, il n'y a pas, en revanche, péril en la demeure » (1998b). Cette plus faible dépendance explique qu'en matière constitutionnelle, le désaccord entre les cours supérieures nationales et la Cour de Luxembourg soit toujours d'actualité, les premières défendant la primauté de la Constitution, la dernière celle du droit de l'Union européenne, les conflits pouvant être évités par une simple coopération horizontale. Toutefois, cette approche réaliste en termes de contraintes implique que la primauté de la Constitution dans l'ordre interne n'est absolument pas substantielle mais contextuelle. Il est possible d'imaginer que, dans un contexte (théorique) où les institutions européennes produiraient régulièrement des normes contraires aux constitutions nationales, où les pouvoirs constituants nationaux seraient de plus en plus fréquemment conduits à mettre les constitutions en conformité avec ces nouvelles exigences et où, par conséquent, une grande partie des nouvelles dispositions constitutionnelles serait de fait d'origine européenne, alors les cours supérieures nationales seraient conduites à réexaminer leur position. Par exemple, plutôt que de faire prévaloir des normes constitutionnelles transposant imparfaitement des normes européennes, au risque d'exposer leur gouvernement à des manquements et à se faire déjuger *a posteriori* par la mise en conformité de la Constitution, les cours supérieures pourraient préférer participer activement au mouvement, devenu inévitable, d'eupéanisation des constitutions, et choisir de soumettre les normes constitutionnelles en question à un contrôle de conventionalité préalable. Cette hypothèse est bien entendu toute théorique puisqu'aujourd'hui, les collisions entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne sont, comme nous l'avons dit, extrêmement rares¹. Les principaux domaines de chevauchement sont la question de l'attribution des compétences, qui peut être résolue *a priori* par mise en compatibilité des constitutions avant la ratification des traités et les droits fondamentaux, au sujet desquels peut être appliqué le principe de l'équivalence. Cependant, cette hypothèse permet de souligner l'implication majeure du modèle : la hiérarchie des

¹ Des exemples intéressants existent néanmoins. Ainsi, la CJCE a fait prévaloir le droit communautaire à effet direct sur une disposition expresse de la Loi fondamentale allemande qui limitait l'accès des femmes aux emplois militaires de la *Bundeswehr*. CJCE, *Tanja Kreil c. RFA* (C-285/98), 11 janvier 2000. La loi fondamentale a été révisée en conséquence la même année. Si ce type de cas venait, pour une raison ou pour une autre, à se multiplier, entraînant systématiquement la mise en conformité de la part du pouvoir constituant national, les juges constitutionnels seraient fortement incités à participer à ce processus plutôt qu'à le subir passivement.

normes telle qu'elle est reconnue par les juges n'est pas substantielle mais tient *in fine* aux contraintes politiques qui pèsent sur l'élaboration de ces normes. Lorsque des normes sont de fait essentiellement d'origine européenne, les juges adaptent leurs décisions en conséquence dans la mesure où cette adaptation leur permet de préserver leur autorité.

Enfin, ce modèle propose une articulation entre juges et pouvoir politique qui n'est ni l'indépendance absolue des néofonctionnalistes, ni la dépendance directe comme chez les intergouvernementalistes. Il montre les juges réagissant à l'intégration du pouvoir politique. Dans le fond, la primauté du droit communautaire a été voulue par les gouvernements pour garantir leurs engagements mutuels et le bon fonctionnement de leur union (Weiler, 1995b, p. 133). C'est la raison pour laquelle ils n'ont jamais cherché à la mettre en cause (Alter, 2001, p. 197). Ce qu'ils n'avaient pas initialement envisagé, c'est que cette primauté n'a pas été seulement mise en œuvre par les recours de la Commission européenne devant la Cour de Luxembourg mais a été également appliquée par leurs propres cours nationales. En somme, tout comme les parlementaires, les juges nationaux ont dû s'adapter pour préserver leur pouvoir dans la nouvelle configuration que créait l'intégration européenne. Il ne s'agira donc pas d'étudier les décisions de justice sous toutes leurs dimensions juridiques, doctrinales et politiques. Il s'agira uniquement de montrer que le modèle utilisé jusqu'à présent pour rendre compte de l'intégration gouvernementale et de l'intégration parlementaire est largement transposable à l'intégration des juges et dégage, ici aussi, des perspectives heuristiques.

1. En Allemagne

Le système juridique allemand est caractérisé par le rôle de quasi cour suprême joué par le Tribunal constitutionnel fédéral. En effet, si le Tribunal de Karlsruhe n'est pas une cour d'appel et si ses pouvoirs sont limités aux questions constitutionnelles, ces dernières sont d'une ampleur telle et les voies de recours sont si variées qu'*in fine*, la plupart des questions importantes concernant le rapport entre droit national et droit communautaire ont été tranchées par lui (Kokott, 1998, p. 80). Non seulement toutes les juridictions, y compris les cours inférieures peuvent lui poser des questions de constitutionnalité, mais, depuis une révision de 1969, les particuliers peuvent également introduire des recours alléguant la violation de leurs droits fondamentaux. Ce rôle du Tribunal constitutionnel fédéral a été

institué dès la rédaction de la Loi fondamentale en 1949 qui s'est déroulée, nous l'avons vu, sous étroit contrôle des Alliés. L'importance des droits fondamentaux a été soulignée alors par leur mention en début de texte, alors qu'ils étaient placés à la fin de la Constitution de Weimar et surtout par la protection de ces articles par une « clause d'éternité », l'article 79-3 de la Loi fondamentale qui interdit leur révision¹ (Lindseth, 2003, p. 17-18). Le juge constitutionnel fut ainsi investi du rôle de gardien ultime de la démocratie contre une éventuelle dérive autoritaire semblable à celle de la fin de la république de Weimar, y compris contre le Parlement lui-même, qui pourrait être tenté d'abandonner sa prérogative au profit de l'exécutif. Le vaste pouvoir du Tribunal constitutionnel était en quelque sorte la garantie de la crédibilité de l'engagement démocratique de la nouvelle Allemagne fédérale à l'égard des Alliés. Du point de vue de l'intégration juridique, les conséquences furent doubles : d'une part, le pouvoir du Tribunal constitutionnel fédéral a considérablement limité la capacité des autres cours supérieures allemandes à maintenir des jurisprudences autonomes, ce qui favorisa, nous le verrons, la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur la loi. Mais d'autre part, cette même puissance du Tribunal de Karlsruhe lui a conféré de puissants moyens de résistance et d'endiguement de droit communautaire à partir du moment où il entra en contact avec le droit constitutionnel. La réception du droit communautaire en Allemagne n'a donc été ni aisée ni difficile mais très dépendante de la puissance des juridictions chargées d'interpréter le droit concerné et des rapports de force entre cours. Nous verrons enfin que le modèle que nous avons proposé se vérifie dans le cas allemand. Les cours supérieures cherchent *a priori* à défendre leur indépendance et celle du droit qu'elles interprètent. Lorsqu'elles sont confrontées au droit communautaire, leur première stratégie vise à en limiter la portée et donc leur dépendance à l'égard de la Cour de Luxembourg. Elles ne se résignent enfin à appliquer la primauté du droit communautaire qu'à partir du moment où cette stratégie d'indépendance échoue. Alors que la Cour fédérale des finances échoua à plusieurs reprises dans sa stratégie d'endiguement du droit communautaire, celle du Tribunal constitutionnel fédéral s'avéra beaucoup plus efficace et durable. Cela s'explique non seulement par la puissance relative du Tribunal constitutionnel fédéral dans la compétition entre cours (Alter, 2001), mais aussi par un faible degré d'eupéanisation de fait des normes constitutionnelles, rendant viables les stratégies d'indépendance des juges constitutionnels.

¹ Toutefois, l'article 146 de la Loi fondamentale dispose que celle-ci « devient caduque le jour de l'entrée en vigueur d'une constitution adoptée par le peuple allemand en pleine liberté de décision ». La « clause d'éternité » ne vaut donc que jusqu'à ce que la Loi fondamentale soit abolie, ce qui est assez logique.

a. Intégration de la loi par une alliance « de revers »

Le cas allemand illustre particulièrement bien la dynamique de l'intégration juridique par la compétition inter-cour développée par Alter. En effet, l'effet direct et la primauté du droit communautaire sur les lois y fut reconnu relativement tôt, du fait d'une alliance des cours inférieures, en l'occurrence les tribunaux des finances locaux, avec la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), soutenue par le Tribunal constitutionnel fédéral. Ainsi, la traditionnelle alliance « de revers » de la puissance n avec la puissance $n+2$ contre la puissance $n+1$ permit d'imposer l'intégration juridique à la cour supérieure qui y avait le plus à perdre, la Cour fédérale des finances et par la même occasion au gouvernement allemand qui s'y était opposé au départ. Ce fut donc la fronde massive des tribunaux inférieurs qui, imposant *de facto* une large communautarisation du droit fiscal, plaça la Cour fédérale des finances dans une situation de dépendance à l'égard de la CJCE et la contraignit à reconnaître le principe de l'effet direct. Mais cette fronde ne fut possible que parce que la Cour fédérale des finances n'était pas une cour supérieure totalement autonome, capable de discipliner les cours inférieures. En effet, ses décisions pouvaient être contestées pour inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel fédéral, qui pour sa part, n'avait aucun intérêt à asseoir la domination de la Cour fédérale des finances sur les cours inférieures. Le point essentiel fut donc la faiblesse structurelle de la Cour fédérale des finances qui, face à la concurrence des tribunaux locaux et du Tribunal constitutionnel, n'était pas en mesure d'imposer totalement son interprétation au sein de son ordre juridictionnel. Il est intéressant de constater que dans cette histoire, l'intégration juridique fut obtenue par un mécanisme classique d'équilibre de la puissance, la CJCE profitant de la division des juridictions allemandes.

En 1963, une taxe compensatoire, destinée à remplacer la taxe sur le chiffre d'affaire imposée aux marchandises produites en Allemagne, fut prélevée sur une importation de lait en poudre en provenance du Luxembourg. Or, le lait en poudre produit en Allemagne se trouvait alors être exempté de taxe sur le chiffre d'affaire depuis 1956. Cette taxe compensatoire fut donc attaquée devant le Tribunal des finances de Saare au motif qu'il s'agissait d'une forme de droit de douane déguisé et que l'article 95 du traité de Rome, interdisant de taxer davantage les produits des autres Etats membres que les produits nationaux similaires, était directement applicable (Alter, 2001, p. 81). La législation fiscale en question ayant été modifiée en 1965, la question de la primauté du droit communautaire sur la loi postérieure était également posée.

Cependant, le Tribunal des finances se concentra sur le problème de l'effet direct et posa à la CJCE une question préjudicielle pour savoir si l'article 95 était invocable par les particuliers devant les cours nationales¹. Le gouvernement allemand estimait quant à lui que l'article 95 n'avait pas d'effet direct et donc qu'il ne pouvait donner lieu qu'à un recours en manquement de la part de la Commission. Cela revenait à légitimer la taxe en question puisqu'en 1965, la Commission avait simplement demandé à l'Allemagne d'en limiter le taux à 3% mais n'avait plus soulevé d'objections par la suite². Répondant au Tribunal des finances, la CJCE affirma cependant, dans un arrêt de 1966, que l'article 95 créait un effet direct et que les cours nationales devaient donc le faire respecter³. Le Tribunal des finances de Saare annula donc la décision de l'administration des douanes qui rejetait les arguments de l'entreprise requérante (Oppenheimer, 1994, p. 415). Le ministre des finances décréta cependant que l'arrêt de la CJCE était invalide à ses yeux et demanda à l'administration des douanes de ne pas l'appliquer et de continuer à appliquer uniquement la législation allemande. Mais les tribunaux des finances inférieurs continuèrent à recevoir de nombreuses plaintes similaires contre des taxes, à les examiner et à envoyer des questions à la CJCE, entretenant ainsi la « fronde » fiscale des importateurs (Alter, 2001, p. 82). Les tribunaux les plus favorables aux droits des requérants utilisaient ainsi le recours à la CJCE pour court-circuiter le gouvernement allemand et obtenir un renfort dans une lutte interne.

En 1967, soucieuse de ne pas voir sa juridiction crouler sous les plaintes et de protéger son interprétation de la loi fiscale, la Cour fédérale des finances demanda à la CJCE de réviser sa position. Elle adoptait ainsi la position de résistance d'une cour supérieure nationale soucieuse de garder la main sur son domaine de compétence. L'affaire concernait toujours une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaire prélevée sur une importation de lait en poudre, cette fois en provenance de Belgique. La Cour fédérale des finances demanda à la CJCE si elle maintenait sa décision de 1966, contestant le fait que l'article 95 puisse être invoqué devant une juridiction nationale « en dépit des termes non encore modifiés de la loi⁴ ». C'était contester la notion d'effet direct. La Cour fédérale des finances estimait en effet qu'aux termes du traité de Rome, seuls la Commission et les autres Etats membres pouvaient exiger de l'Allemagne qu'elle exécute l'article 95, ce qui était la position défendue par le

¹ CJCE, *Lütticke (Alfons) GmbH c. Hauptzollamt Saarlouis* (57/65), 16 juin 1966.

² *Ibidem*, p. 300.

³ *Ibid.*, p. 303.

⁴ CJCE, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe GmbH, c. Hauptzollamt Paderborn* (28/67), 3 avril 1968, p. 215.

gouvernement allemand. Le problème était posé sous l'angle de l'effet direct, mais cette position revenait à refuser de mettre en œuvre la primauté du traité de Rome sur la législation nationale. La Cour fédérale des finances défendit ce point en soulignant que les juridictions allemandes n'avaient « pas compétence pour rendre des décisions ayant effet obligatoire au delà du cas d'espèce » et que par conséquent, il ne leur appartenait pas « d'anticiper, par des milliers de décisions isolées, sur l'action du législateur ... ou de suppléer à son inaction¹ ». Autrement dit, elle voulait s'en tenir à appliquer la loi nationale, en laissant au Parlement national la responsabilité de se mettre en conformité (ou pas) avec ses engagements européens. De plus, elle avança la complexité du calcul des impositions concernées et souligna le risque que, les juges devant se baser sur des estimations, « les divers tribunaux inférieurs aboutissent à des résultats différents, sans que la juridiction de dernière instance soit en mesure d'éliminer ces divergences² ». Les juges fédéraux cherchaient ainsi à préserver l'effectivité de leur contrôle sur les juges régionaux et l'unité du droit dont ils avaient la garde. Ils défendaient clairement leur pouvoir propre de juges supérieurs. Ils soulignèrent également le risque de contradiction entre les juridictions nationales suprêmes et le CJCE, ce qui était également une façon de défendre l'autorité de leurs décisions³. Par ailleurs, la Cour fédérale des finances posa également des questions sur l'article 97 du traité de Rome, qui autorisait la fixation d'un « taux moyen » par produit, perçu sur les importations en compensation de la taxe sur le chiffre d'affaire et dont la CJCE avait suggéré dans son arrêt de 1966 qu'il n'était pas directement applicable⁴. Elle demanda ce qu'il fallait entendre par « taux moyen » dans l'article 97. A la première question, la CJCE répondit en réaffirmant sa position sur l'effet direct de l'article 95⁵. Elle considéra que le droit ainsi reconnu aux particuliers d'invoquer l'article devant une juridiction nationale était complémentaire des procédures en manquement engagées par la Commission, car « l'action d'un particulier tend à la sauvegarde de droits individuels dans un cas d'espèce, tandis que l'intervention des autorités communautaires vise l'observation générale et uniforme de la règle communautaire⁶ ». La CJCE ajouta que la complexité de certaines situations de fait ne changeait rien à ces principes et qu'en cas de difficulté, il lui appartenait d'harmoniser les interprétations en répondant aux questions préjudicielles. Mais elle offrit également une

¹ *Ibidem*, p. 216.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 217.

⁴ CJCE, *Lütticke (Alfons) GmbH c. Hauptzollamt Saarlouis* (57/65), 16 juin 1966, p. 303.

⁵ CJCE, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe GmbH, c. Hauptzollamt Paderborn* (28/67), 3 avril 1968, p. 226.

⁶ *Ibidem*, p. 227.

marge d'appréciation à la Cour fédérale des finances en précisant qu'il appartenait à la juridiction nationale de déterminer si une taxe incompatible avec l'article 95 au-delà d'un certain montant devait être considérée comme entièrement illégale ou seulement à partir de ce montant¹. Mais surtout, la CJCE affirma que l'article 97 n'avait quant à lui pas d'effet direct² et qu'il appartenait aux juridictions nationales de reconnaître si elles se trouvaient devant un « taux moyen » de l'article 97 ou une imposition relevant de l'article 95³. Et la CJCE refusa de se prononcer sur le cas d'espèce, laissant ainsi à la Cour fédérale des finances entière liberté sur ce point. L'attitude des juges européens revenait ainsi à rester ferme sur le principe de l'effet direct, tout en laissant aux juridictions nationales une marge d'interprétation pour déterminer les cas pertinents où ce principe devait s'appliquer. Parallèlement, la CJCE continua à répondre aux questions préjudicielles posées par les tribunaux des finances inférieurs afin de les inclure dans le débat, alors que la Cour fédérale des finances aurait voulu les en exclure pour mieux maîtriser la jurisprudence (Alter, 2001, p. 84). Sous la pression des cours inférieures, la Cour fédérale ne pouvait pas ignorer purement et simplement les arguments de la CJCE (p. 86). Elle dut donc trouver un compromis qui, tout en cédant au juge européen sur le principe, écartait le contrôle de conventionalité dans les cas d'espèce (Kokott, 1998, p. 115). Elle mit ainsi fin à la fronde fiscale en établissant une définition assez large de la notion de taux « moyen », ce qui permettait de ne pas avoir à contrôler la plupart des taxes attaquées et n'offrait aux autres qu'un maigre remboursement. Dans ce cadre, elle annula l'arrêt que le tribunal sarrois avait initialement rendu contre l'administration des douanes, celle-ci ayant fait appel. L'entreprise requérante porta alors l'affaire devant le Tribunal constitutionnel fédéral en invoquant la violation de ses droits constitutionnels du fait que la Cour fédérale des finances annulait une décision prise à la suite d'un arrêt de la CJCE, sans poser une nouvelle fois de question préjudicielle. Par l'arrêt *Lütticke* de 1971, le Tribunal constitutionnel fédéral confirma l'arrêt de la Cour fédérale des finances et trouva que les droits constitutionnels des requérants avaient été respectés⁴. Il ne vit également aucune objection constitutionnelle à ce que la primauté soit accordée au droit communautaire sur la législation nationale, du fait que le traité de Rome avait créé un ordre juridique indépendant⁵.

¹ *Ibid.*, p. 229.

² *Ibid.*, p. 230.

³ *Ibid.*, p. 231.

⁴ Bundesverfassungsgericht, *Firma Alfons Lütticke GmbH, Köln-Deutz*, 9 juin 1971. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 415-419).

⁵ *Ibidem*, § 173.

Il précisa également que l'article 24-1 de la Loi fondamentale¹ impliquait que les juges nationaux devaient se conformer aux arrêts de la CJCE et donc faire appliquer les règles de droit communautaire auxquelles elle avait reconnu un effet direct. L'arrêt de 1966 de la CJCE sur l'effet direct de l'article 95, que la Cour fédérale des finances avait cherché à contester, devait donc être suivi. C'était implicitement légitimer les cours inférieures qui s'étaient appuyées sur la CJCE contre la Cour fédérale des finances. Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel fédéral se déclara incompétent pour contrôler la conformité de la loi nationale avec les normes communautaires et laissa cette responsabilité aux juridictions concernées par les procès, en l'occurrence, la Cour fédérale des finances.

La reconnaissance en Allemagne de la primauté des traités européens sur les lois nationales postérieures fut donc le résultat des contraintes nées du conflit qui opposait les tribunaux des finances inférieurs et la Cour fédérale des finances. Les premiers cherchaient à contester l'autorité de ce dernier en s'appuyant sur la CJCE ; la Cour fédérale des finances cherchait à protéger son autorité et son interprétation de la législation fiscale allemande, à la fois contre la CJCE et contre les tribunaux inférieurs. Cette affaire la poussa également par la suite à moins solliciter la CJCE et à adopter des conclusions parfois opposées à celles des juges communautaires (Alter, 2001, p. 86). C'est donc d'abord un mécanisme de coalition typique, à savoir le soutien au $n+2$ contre le $n+1$ qui ouvrit une brèche relativement précoce à la reconnaissance de la primauté du droit communautaire dans le système allemand. En effet, les tribunaux locaux n'avaient rien à perdre à se soumettre à l'interprétation de la CJCE puisqu'ils étaient déjà soumis aux interprétations de leur cour supérieure fédérale. En revanche, la mise en concurrence de la CJCE et de la Cour fédérale des finances leur permettait d'accroître leur marge de manœuvre en leur offrant le choix : soit poser une question préjudicielle et s'appuyer sur la CJCE pour contredire la Cour fédérale, soit ne pas poser de question préjudicielle et suivre la Cour fédérale contre la CJCE. D'un point de vue stratégique, les interventions de la CJCE permettaient aux tribunaux inférieurs de limiter leur dépendance à l'égard de leur cour supérieure. Cependant la structure très hiérarchisée et intégrée du système juridictionnel allemand, dans lequel le Tribunal constitutionnel fédéral pouvait être saisi à tous les niveaux, faisait qu'une divergence jurisprudentielle ne pouvait durer longtemps et finissait par être arbitrée. En d'autres termes, la logique du conflit et de

¹ Art. 24-1 : « La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. »

l'équilibre de la puissance entre cours qu'avait fait naître l'irruption de la CJCE dans le jeu, devait rapidement déboucher sur un nouveau traité de paix entre cours allemandes. L'arrêt du Tribunal constitutionnel représenta ainsi un compromis, donnant raison à la Cour fédérale des finances sur le fond mais légitimant également une plus grande influence des tribunaux inférieurs par le biais des questions préjudicielles à la CJCE, dont le Tribunal de Karlsruhe souligna la portée obligatoire. Pour comprendre ce point, il faut noter qu'aux termes de l'article 100 de la Loi fondamentale, le Tribunal constitutionnel fédéral pouvait lui-même être interrogé par des cours inférieures, sans que celles-ci aient à passer par la cour supérieure de leur ordre : le Tribunal constitutionnel était donc également intéressé à légitimer les mécanismes de court-circuitage des cours supérieures et avait tout intérêt à ce que les cours inférieures soient prêtes à contester leur hiérarchie au nom de principes supérieurs. Tout comme la CJCE, le Tribunal constitutionnel fédéral avait intérêt à diviser pour régner. Des ordres juridictionnels parfaitement disciplinés par leurs cours supérieures n'étaient pas dans l'intérêt du Tribunal constitutionnel fédéral qui profitait au contraire des conflits pour intervenir en arbitre, ce qui finit précisément par être le cas dans cette affaire. Autrement dit, pour dominer l'ordre juridique allemand, le Tribunal constitutionnel avait intérêt à ce que les cours supérieures ne dominent pas tout à fait leurs ordres juridictionnels respectifs. De plus, comme le souligne cette fois Alter (2001, p. 87), le Tribunal constitutionnel fédéral ne limitait en rien son autorité par cette décision qui laissait ouverte la question du rapport entre les traités et la Loi fondamentale allemande, son domaine de compétence propre. L'affirmation de la primauté de la Constitution était d'ailleurs déjà implicite puisque la soumission des lois aux traités européens était justifiée par l'article 24-1 de la Loi fondamentale allemande. Enfin, le Tribunal constitutionnel fédéral prenait bien soin de se déclarer incompétent en matière de contrôle de conventionalité, ce qui lui évitait le risque de voir sa propre autorité entachée par la possibilité de voir ses décisions contredites par la CJCE. Le Tribunal constitutionnel fédéral entendait se concentrer sur l'interprétation de la Loi fondamentale, domaine dans lequel il avait le dernier mot.

b. Résistance de la Constitution

L'occasion d'affirmer son autorité fut donnée au Tribunal constitutionnel fédéral quelques années après l'arrêt *Lütticke*. Alors que le Tribunal constitutionnel fédéral n'avait eu aucun

problème à admettre la primauté du droit communautaire sur la loi, en revanche dès que son propre domaine de compétence fut concerné il se mobilisa pour le défendre. Et cette fois-ci, aucune dépendance de fait des normes constitutionnelles à l'égard de la CJCE n'incitait à appliquer directement le droit communautaire. Le modèle de l'équilibre horizontal et de l'endiguement de la CJCE était donc parfaitement viable. A l'encontre du principe de primauté, le Tribunal constitutionnel proposa ainsi les termes d'un traité de paix délimitant clairement la frontière à respecter et qui constitua pour longtemps le fondement de la relation entre normes constitutionnelles et droit communautaire.

En 1970, le Tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main demanda à la CJCE de se prononcer sur la légalité d'un règlement européen qui lui semblait violer les droits fondamentaux d'un requérant. Ce règlement du 13 juin 1967 instituait pour l'obtention d'un certificat d'importation le dépôt d'une somme d'argent qui ne pouvait être récupérée en cas d'échec de l'importation. L'entreprise *Internationale Handelsgesellschaft* avait demandé au Tribunal administratif l'annulation de la décision de l'administration allemande chargée du contrôle des importations de céréales et de produits alimentaires qui lui avait confisqué son dépôt, en application du règlement européen. Le Tribunal administratif avait déjà estimé, « en vertu d'une jurisprudence constante¹ » la confiscation du dépôt contraire à la Loi fondamentale et, défendant ainsi son autorité, il attendait de la CJCE qu'elle confirme son point de vue (Alter, 2001, p. 89). Il avança que les règlements communautaires devaient « respecter les droits fondamentaux élémentaires, garantis par la Constitution allemande » et qu'en cas de contrariété, « la primauté du droit supranational se heurte aux principes de la Loi fondamentale allemande² ». Le règlement était jugé « contraire aux principes de liberté d'action et de disposition, de liberté économique et de proportionnalité résultant, notamment, des articles 2, alinéa 1, et 14 de la Loi fondamentale allemande³ ». Le point central était le principe de proportionnalité, la question étant de savoir si la contrainte que constituait la perte de la caution en cas d'échec de l'importation répondait à un objectif défendable. Mais l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* de la CJCE affirma la primauté du droit communautaire sur toute règle de droit national, même constitutionnelle⁴. Cependant, il fut aussi reconnu que le respect des droits fondamentaux faisait partie des principes généraux du droit garantis par

¹ CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH, c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (11/70), 17 décembre 1970, p. 1128.

² *Ibidem*.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 1135.

la Cour de Luxembourg et que cette sauvegarde s'inspirait « des traditions constitutionnelles communes aux États membres », tout en étant assurée « dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté¹ ». Or, la Cour trouva que le système du cautionnement attaqué permettait de garantir à la Communauté et aux États membres la réalité des importations et des exportations pour lesquelles les certificats avaient été demandés, et ainsi leur fournir une connaissance exacte du marché, nécessaire à sa bonne régulation². Par ailleurs, elle estima également que l'exception prévue par le règlement dans les cas de force majeure était suffisamment souple, alors que Tribunal administratif de Francfort la considérait trop restrictive³. Pour les juges communautaires, le principe de proportionnalité était donc respecté ainsi que les droits fondamentaux des requérants. La conjonction des deux aspects de l'arrêt, à savoir d'une part l'affirmation de la primauté du droit communautaire sur la constitution nationale et d'autre part une décision contraire à la « jurisprudence constante » du Tribunal administratif, constituait une menace évidente pour celui-ci, puisqu'elle signifiait que le droit communautaire pouvait vider de sa substance la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux telle qu'il l'interprétait. Le Tribunal administratif interrogea alors le Tribunal constitutionnel fédéral sur la constitutionnalité du règlement attaqué, affirmant son désaccord avec la CJCE (Oppenheimer, 1994, p. 422). Il fit notamment valoir que le principe de proportionnalité mis en œuvre par la CJCE n'était pas totalement identique à celui mis en œuvre en droit constitutionnel allemand⁴. Contrairement à l'affaire *Lütticke*, ce cas mettait directement en cause l'autorité du Tribunal constitutionnel, dont l'arme principale était précisément la défense des droits fondamentaux reconnus par la Loi fondamentale. Or, en 1967, le Tribunal constitutionnel fédéral avait déjà refusé de contrôler directement la constitutionnalité de règlements européens accusés de porter atteinte à des droits fondamentaux, en faisant valoir que sa mission se bornait à contrôler les actes des autorités publiques allemandes, ce qui excluait les actes des institutions européennes⁵. Les requérants avaient alors été invités à se tourner vers la CJCE. Cette décision de 1967 avait été motivée par la volonté de respecter une délimitation claire entre les compétences du Tribunal de Karlsruhe et de la Cour de Luxembourg. Mais en 1974, le problème qui se posait était différent. Premièrement, l'entreprise requérante ne s'était pas attaquée directement à un

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*, p. 1136.

³ *Ibid.*, p. 1139.

⁴ Bundesverfassungsgericht, *Internationale Handelsgesellschaft mbH, c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 29 mai 1974, § 10. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 440-460).

⁵ Bundesverfassungsgericht, *Règlements CEE*, 18 octobre 1967. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 410-414).

règlement communautaire mais à la décision d'une administration allemande qui le mettait en application. Deuxièmement, le Tribunal constitutionnel n'était pas saisi à la place de la CJCE, mais après que celle-ci eut eu l'occasion de répondre à une question préjudicielle, en rendant un arrêt que le Tribunal de Francfort avait jugé insuffisamment protecteur des droits fondamentaux. Si en 1967, le Tribunal constitutionnel avait refusé de lancer une attaque gratuite contre la CJCE, en 1974 sa propre compétence était menacée. Nous retrouvons ici une illustration du principe fondamental du réalisme selon lequel un acteur ne se mobilise que lorsque son pouvoir propre est concerné. En effet, le Tribunal devait craindre qu'à terme, sa propre jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux soit atteinte par un arrêt de la CJCE. Le risque qui se dessinait était que des institutions allemandes (et non plus seulement européennes) s'autorisent à l'avenir à violer des droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale, en s'appuyant sur la primauté d'une norme communautaire et avec la complicité d'une CJCE faiblement protectrice. Dans ces conditions, la Loi fondamentale aurait été vidée de sa portée et le Tribunal constitutionnel aurait perdu son principal pouvoir, puisque sa primauté en tant que juridiction reposait sur la primauté du droit constitutionnel. Si en 1967, il s'était agi pour le Tribunal de respecter la frontière entre juridictions, en 1974, il s'agissait d'éviter de subir une invasion.

Ainsi, et précisément dans la mesure où son pouvoir était désormais directement en cause, le Tribunal constitutionnel fédéral, que son arrêt *Lütticke* avait quelques années auparavant placé à l'avant-garde de la reconnaissance de la primauté du droit communautaire, rendit une décision qui put être suspectée de marquer un « retour offensif du nationalisme juridique » ou encore d'aller dans un « sens nationaliste » alors que les décisions antérieures avaient résisté avec succès « aux pressions du nationalisme juridique » (Darras et Pirotte, 1976, p. 417). A rebours de ces qualificatifs implicitement idéalistes, il s'agit de montrer ici que l'analyse en termes de rapports de force, telle qu'elle est classiquement appliquée en relations internationales, permet d'éclairer la logique suivie par le Tribunal constitutionnel et de n'y voir aucun retour en arrière par rapport à ses décisions antérieures. L'impression de retour en arrière tient en effet à une approche se situant du point de vue de l'ordre juridique communautaire et des « dangers » qui menacent sa « cohésion » (Darras et Pirotte, 1976, p. 422-423). Mais si l'on part du principe que les décisions de justice reflètent non la poursuite d'un projet global mais la tendance des juges à préserver leur pouvoir, alors l'incompréhension se dissipe. Darras et Pirotte pointent également « les plaies laissées par le

Troisième Reich » pour expliquer que « la mission de gardien fondamental de l'ordre constitutionnel » soit « en quelque sorte sacralisée » (1976, p. 419). Pourtant, il n'est pas forcément nécessaire d'invoquer la fragilité supposée de la démocratie allemande pour comprendre qu'une cour dotée d'importants pouvoirs et jouant un rôle de quasi cour suprême dans son ordre juridique ait voulu éviter d'y laisser s'ouvrir la moindre brèche. Nous verrons en effet le Conseil constitutionnel français adopter *in fine* une jurisprudence assez comparable. Enfin, Alter (2001, p. 88) pointe l'influence possible de certaines prises de positions doctrinales. Cependant, cette influence est d'autant plus difficile à estimer que la décision du Tribunal fut en définitive critiquée par la quasi-totalité des commentaires, au nom de la défense de l'ordre juridique européen (Darras et Pirotte, 1976, p. 430 ; Kokott, 1998, p. 119). C'est donc essentiellement l'intérêt propre du Tribunal qu'il convient d'analyser.

Dans son arrêt surnommé *Solange I*¹, le Tribunal défendit clairement la Loi fondamentale et son pouvoir de protéger les droits fondamentaux qui y étaient mentionnés (Oppenheimer, 1994, p. 423). Le Tribunal constitutionnel commença par poser le fait que la Communauté n'était pas un Etat et que par conséquent, le droit communautaire et le droit national constituaient deux sphères juridiques indépendantes². Cette thèse allait à l'encontre de l'idée de primauté absolue du premier sur le second. En termes de relations internationales, nous dirions que le Tribunal constitutionnel défendait une logique d'équilibre de la puissance en anarchie contre une logique d'intégration hiérarchisée. Selon lui, une frontière de compétence pouvait ainsi être tracée entre les juridictions : si la CJCE ne pouvait statuer sur la compatibilité d'une règle communautaire avec la Constitution nationale, le Tribunal constitutionnel fédéral ne pouvait quant à lui juger de la compatibilité d'une règle de droit communautaire dérivé avec les traités. Ce système ne posait, selon le Tribunal, pas de difficulté, tant que les deux ordres juridiques n'entraient pas en conflit. C'est pourquoi il lui semblait important de chercher à maintenir la concorde entre les deux. C'était souligner que la contrainte ne devait pas peser uniquement sur les institutions nationales, ainsi que l'idée de primauté communautaire aurait pu le laisser penser, mais aussi sur les institutions européennes, qui avaient également la responsabilité d'éviter ce type de difficultés³. Implicitement, le Tribunal constitutionnel fédéral dessinait ainsi les termes d'un traité de paix

¹ Bundesverfassungsgericht, *Internationale Handelsgesellschaft mbH, c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 29 mai 1974.

² *Ibidem*, § 20.

³ *Ibid.*

entre juridictions, en vue d'éviter les « conflits » qui pointaient. Si l'article 24-1 de la Loi fondamentale autorisait bien les transferts de souveraineté, il devait être replacé dans le contexte de l'ensemble de la Loi fondamentale et ainsi, n'autorisait pas à amender la structure fondamentale de la Constitution, le fondement de son « identité », via une simple législation interétatique, sans passer par un amendement constitutionnel¹. Les droits fondamentaux étaient un élément inaliénable de la Constitution et l'article 24-1 ne permettait pas d'y porter atteinte². Par ailleurs, la Communauté ne disposait pas d'un Parlement légitimé démocratiquement et directement élu, exerçant des pouvoirs législatifs et devant lequel les institutions communautaires auraient à rendre des comptes. De plus, la Communauté ne disposait pas d'une liste de droits fondamentaux, comparable à celle incluse dans la Loi fondamentale allemande. Le Tribunal constitutionnel se réserva donc le droit de contrôler, non pas la *validité* des normes communautaires, mais l'*applicabilité* de ces normes en Allemagne, « tant que [Solange] » se maintiendrait cette incertitude juridique au niveau européen³. Cette distinction entre validité et applicabilité fut contestée comme purement formelle par une minorité de juges ; Darras et Pirotte (1976, p. 424) ne lui attribuent qu'une « portée juridique fort réduite » et Alter (2001, p. 96) la considère « dénuée de sens substantiel ». Cependant, elle peut être comprise en termes stratégiques. Pour le Tribunal, juger la validité abstraite d'une norme communautaire revenait à empiéter directement sur le domaine de la CJCE ; juger son applicabilité en Allemagne, à travers le contrôle concret d'actes émanant d'une administration allemande, c'était protéger son propre domaine. Si l'on considère le dialogue des juges comme une négociation diplomatique, cette distinction n'était donc pas dénuée de sens : elle délimitait une frontière et donc les termes d'un traité de paix possible. Par ailleurs, selon les juges, les efforts de la CJCE allant dans le sens de la protection des droits étaient jugés insuffisants. Par conséquent, en cas de conflit entre le droit communautaire et les droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale, la primauté devait être accordée à ces derniers. Rappelant sa décision de 1967 dans laquelle il avait déclaré irrecevable une action dirigée directement contre un règlement communautaire, le Tribunal précisa en revanche que si un règlement communautaire était appliqué par une administration ou une juridiction allemande, il devenait de ce fait un acte du pouvoir d'Etat allemand et pouvait donc être contrôlé quant à sa constitutionnalité⁴. En somme, tant que la

¹ *Ibid.*, § 22.

² *Ibid.*, § 23.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, § 33.

Communauté européenne ne disposerait pas d'une liste de droits fondamentaux votée par un parlement démocratique, si une juridiction allemande ayant déjà interrogé la CJCE estimait son interprétation d'une règle communautaire contraire aux droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale, elle devrait renvoyer la question au Tribunal constitutionnel fédéral¹. Ainsi, le Tribunal de Karlsruhe s'érigait non plus seulement en juge de la démocratie au niveau national mais aussi au niveau européen, allant jusqu'à critiquer l'ordre institutionnel fixé par le traité de Rome. De ce point de vue, son attitude n'était d'ailleurs plus strictement défensive, mais offensive, menaçant directement les compétences de la CJCE et attaquant la légitimité des institutions communautaires (Lindseth, 2010, p. 9). Ce point fut notamment souligné dans l'opinion minoritaire de trois juges². Cette opinion minoritaire considérait, comme la majorité, que les transferts de souveraineté de l'article 24-1 étaient conditionnés au respect par les institutions communautaires des principes fondamentaux de la Constitution ; mais contrairement à la majorité, les juges minoritaires considéraient que cette condition était remplie et que les droits fondamentaux étaient convenablement protégés au niveau communautaire³. Les juges minoritaires étaient donc en accord avec la majorité sur le principe mais d'un point de vue stratégique privilégiaient l'encouragement à la menace. Pour expliquer la position particulière des ces juges, Kokott (1998, p. 119) souligne la trajectoire particulièrement internationale de l'un d'entre eux, Hans Georg Rupp, passé par l'école de droit de Harvard et l'Institut Kaiser Wilhelm de droit comparé et international. Tout comme les juges minoritaires, la doctrine constata que le Tribunal sortait clairement de sa compétence et craignit que cette décision ne porte atteinte à l'intégration européenne (Darras et Pirotte, 1976, p. 433 ; Kokott, 1998, p. 120). Mais ce point ne fait que souligner qu'il agissait en fait de façon stratégique et cherchait avant tout à se protéger en posant une menace crédible et en exigeant des garanties élevées. Cependant, dans le cas d'espèce, le Tribunal estima à l'unanimité que le règlement européen attaqué n'était pas contraire à l'article 12 de la Loi fondamentale protégeant la liberté de commerce et de profession (Oppenheimer, 1994, p. 424). Cet arrêt constituait donc plus une arme de dissuasion en vue de l'avenir qu'une déclaration de guerre ouverte.

¹ *Ibid.*, § 35. Un des juges dissidents, Hans Georg Rupp, souligna également que si le Tribunal constitutionnel fédéral s'était déclaré incompétent pour contrôler les règlements communautaires, les juridictions ordinaires auraient alors risqué de jouer ce rôle à sa place (Darras et Pirotte, 1976, p. 420).

² *Ibid.*, § 65.

³ *Ibid.*, § 61.

Cette fois, le gouvernement allemand s'inquiéta d'un arrêt qui risquait de décrédibiliser ses engagements européens. Par ailleurs, ce fut au tour de la CJCE de chercher un compromis en se montrant par la suite plus soucieuse de la défense des droits fondamentaux, de peur de déclencher un conflit ouvert avec le Tribunal constitutionnel fédéral (Alter, 2001, p. 93). En effet, le Tribunal constitutionnel fédéral ne s'autorisait à contrôler l'applicabilité d'une norme communautaire qu'après que la Cour de Luxembourg eut été interrogée, ce qui incitait celle-ci à anticiper les attentes des juges de Karlsruhe. Ce compromis était d'ailleurs annoncé dans l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* où les juges européens avaient reconnu que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect » et que la défense de ces droits s'inspirait « des traditions constitutionnelles communes aux États membres », tout en étant assurée « dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté¹ ». Ce point avait également été précisé par les juges communautaires, quelques jours avant la décision du Tribunal constitutionnel fédéral. Une entreprise avait introduit un recours en annulation contre une décision de la Commission en invoquant notamment les droits fondamentaux défendus par les constitutions nationales, en particulier le droit de propriété garanti par l'article 14 de la Loi fondamentale allemande². La CJCE considéra à cette occasion qu'elle était « tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces États³ ». Cette formulation allait plus loin que celle qui avait été utilisée par la CJCE dans son arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* dans la mesure où la Cour allait ici jusqu'à s'interdire d'enfreindre les droits fondamentaux reconnus par les constitutions des États membres. C'était clairement une réponse au Tribunal constitutionnel fédéral. La Cour intégra ainsi dans sa jurisprudence ultérieure des principes généraux du droit issus des jurisprudences constitutionnelles nationales et de la Convention européenne des droits de l'Homme (Ost et Kerchove, 2000, p. 32)⁴. Cet épisode démontra qu'en matière constitutionnelle la relation entre droit communautaire et droit national ne se réduisait pas à la mise en conformité du droit national mais impliquait à l'inverse l'adaptation du droit communautaire aux exigences des constitutions nationales.

¹ CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH, c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (11/70), 17 décembre 1970, p. 1135.

² CJCE, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes* (4-73), 14 mai 1974, p. 502.

³ *Ibidem*, p. 508.

⁴ CJCE, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (222/84), 15 mai 1986.

c. « Détente » entre Constitution et droit communautaire

Le compromis accepté par la CJCE fut acté par le Tribunal constitutionnel fédéral quelques années plus tard en 1986 dans son arrêt dit *Solange II* qui précisa que tant que la Communauté européenne assurerait la protection des droits fondamentaux, le contrôle de l'applicabilité du droit communautaire dérivé n'aurait plus lieu d'être¹. C'était la reconnaissance qu'un équilibre s'était stabilisé, fondé sur le respect mutuel du domaine de l'autre et que par conséquent, la paix pouvait être signée. Cependant, il ne s'agissait pas d'intégration car la relation entre Tribunal constitutionnel et CJCE restait fondée sur la coopération horizontale entre puissances souveraines incapables de se soumettre l'une l'autre. Le dispositif *Solange I-Solange II* constitue ainsi l'exemple paradigmatique d'une politique d'équilibre de la puissance en matière juridique.

Cette politique de « détente » fut facilitée par le fait que la composition du second Sénat du Tribunal avait été entièrement renouvelée depuis *Solange I* (Kokott, 1998, p. 121). Et le fait que le Tribunal constitutionnel ait alors compté en son sein un professeur de droit international, Helmut Steinberger, ayant étudié aux Etats-Unis et enseigné le droit communautaire, a parfois été avancé pour expliquer une décision favorable à la CJCE (Kokott, 1998, p. 123). Néanmoins, il convient de rappeler que les juristes internationalistes ont longtemps eu du mal à accepter la spécificité du droit communautaire (Bailleux, 2010) et que le recrutement et les raisonnements de la CJCE la reliaient bien davantage à la communauté des internistes qu'à celle des internationalistes (Cohen, 2010). Quoiqu'il en soit, il convient surtout de souligner que *Solange II* ne fut pas fondamentalement un revirement. Le Tribunal maintint le même principe que dans *Solange I*, mais éloigna simplement la menace, tout en laissant ouverte la possibilité de revenir à l'épreuve de force à l'avenir.

Dans cette nouvelle affaire, un certificat d'importation pour des champignons en provenance de Taiwan avait été demandé par une entreprise importatrice le 9 juillet 1976 et refusé par l'Office fédéral (allemand) de l'alimentation et de forêts, en se fondant sur un règlement de la Commission des Communautés prévoyant des mesures de sauvegarde pour l'importation des

¹ Bundesverfassungsgericht, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH*, 22 octobre 1986. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 466-496).

champignons en conserve. L'entreprise saisit finalement le Tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main contre ce refus. Cependant, les mesures de sauvegarde furent supprimées au 1^{er} janvier 1977 et le certificat d'importation délivré, mais l'entreprise maintint son action au motif que les conditions justifiant les mesures de sauvegarde avaient cessé d'exister dès le 1^{er} juillet 1976 et que par conséquent sa demande du 9 juillet aurait dû être acceptée¹. Le Tribunal administratif rejeta ce recours en considérant que les mesures de sauvegarde prises par la Commission n'avaient clairement pas été illégales et qu'il était inutile d'interroger sur ce point la CJCE². L'entreprise requérante porta alors l'affaire devant le Tribunal administratif fédéral. Celui-ci estima qu'il existait un doute suffisant sur la légalité du maintien en vigueur du règlement de la Commission, au regard des règlements du Conseil et de l'état du marché à l'époque concernée, pour nécessiter une question préjudicielle à la CJCE³. En s'appuyant sur les chiffres de l'Office fédéral allemand des statistiques, la Cour de Luxembourg donna cependant raison à l'appréciation de la Commission et au règlement attaqué⁴. L'entreprise requérante contesta alors cet arrêt et demanda que la question de la constitutionnalité des règlements de la Commission concernés, tels qu'interprétés par la CJCE, soit posée au Tribunal constitutionnel fédéral, ou qu'une question soit de nouveau posée à la CJCE⁵. Le Tribunal administratif fédéral considéra qu'il n'y avait pas matière à renvoyer à nouveau l'affaire devant la CJCE et que d'autre part, aux termes de l'article 100-1 de la Loi fondamentale, une décision de justice ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité⁶. Il souligna également que l'affaire concernait exclusivement des questions d'interprétation du droit communautaire et relevait donc uniquement de la compétence de la CJCE, pas du Tribunal constitutionnel. L'entreprise requérante saisit enfin le Tribunal constitutionnel fédéral contre la décision du Tribunal administratif fédéral qui avait, selon elle, violé l'article 19-4 de la Loi fondamentale (droit à un recours juridictionnel), ainsi que les articles 103-1 (droit à être entendu devant les tribunaux), et 101-1-2 (droit à être jugé par son juge légal), en refusant de poser les questions préjudicielles demandées ; et surtout les article 2 (liberté d'agir) 12 (liberté de profession) et 20-3 (principes du règne du droit et de proportionnalité) en acceptant que soient appliqués les règlements de la Commission

¹ CJCE, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH, c. RFA* (126/81), 6 mai 1982, p. 1480-1481.

² Bundesverfassungsgericht, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH*, 22 octobre 1986, p. 234-235.

³ *Ibidem*, p. 236.

⁴ CJCE, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH, c. RFA* (126/81), 6 mai 1982, p. 1492.

⁵ Bundesverfassungsgericht, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH*, 22 octobre 1986, p. 238.

⁶ *Ibidem*, p. 239.

contestés¹. C'était indirectement faire appel au droit que le Tribunal de Karlsruhe avait revendiqué dans sa décision *Internationale Handelsgesellschaft* de rendre inapplicable en Allemagne des règles européennes contrevenant aux droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale.

Le Tribunal constitutionnel jugea tout d'abord que le refus du Tribunal administratif de poser une nouvelle question préjudicielle à la CJCE n'était en aucun cas arbitraire et contraire à la Loi fondamentale et que son refus de poser une question de constitutionnalité au Tribunal constitutionnel fédéral était justifié². Il trouva également que les droits de la requérante n'avaient pas été déniés par la CJCE et que l'absence de recours possible contre les décisions de la CJCE devant les juridictions allemandes n'était pas en contradiction avec l'article 19-4³. Par ailleurs, sur la question centrale de l'applicabilité en Allemagne des règlements communautaires, le Tribunal rappela sa décision *Internationale Handelsgesellschaft*, mais estima que depuis 1974 des mesures suffisantes avaient été prises au niveau communautaire en faveur de la protection des droits fondamentaux, offrant ainsi des garanties comparables à celles fournies par la Constitution allemande⁴. Les juges saluèrent l'engagement des institutions communautaires à respecter les droits fondamentaux, en particulier tels qu'établis par les constitutions des Etats membres et par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Surtout, ils saluèrent explicitement des décisions en ce sens de leurs collègues de Luxembourg. Ils constatèrent le chemin parcouru par la jurisprudence communautaire, depuis une première décision de 1960 dans laquelle la Cour avait jugé non seulement qu'il ne lui appartenait pas d'assurer le respect des normes constitutionnelles nationales, mais aussi que « le droit communautaire, tel qu'il résulte du traité C.E.C.A., ne contient aucun principe général, explicite ou non, garantissant le maintien des situations acquises⁵ », c'est-à-dire qu'aucune norme communautaire équivalente ne pouvait garantir le respect des droits fondamentaux. Aux yeux du Tribunal constitutionnel fédéral, un pas essentiel avait été franchi par la CJCE dans son arrêt *Nold* dans lequel, comme nous l'avons vu, la Cour avait admis qu'elle ne pouvait admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus

¹ *Ibid.*, p. 240-241.

² *Ibid.*, § 10, § 16.

³ *Ibid.*, p. 254-255.

⁴ *Ibid.*, p. 259.

⁵ CJCE, *Präsident et autres c. Haute Autorité* (36, 37, 38/59 et 40/59), 15 juillet 1960, p. 890.

par les constitutions des Etats membres¹. Le Tribunal constata que, par la suite, la CJCE avait dans ses arrêts défendu le droit de propriété, la liberté d'entreprendre, la liberté d'association, le principe d'égalité, l'interdiction des décisions arbitraires, la liberté religieuse et la protection de la famille². Par ailleurs, le Tribunal observa que la CJCE avait déjà fait appliquer des principes généraux du droit comme le principe de proportionnalité et la nécessité de motiver les décisions. Il fit référence à l'arrêt *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, dans lequel la CJCE s'était appuyée sur les traditions constitutionnelles nationales et la Convention européenne des Droits de l'Homme pour ériger le droit à une protection juridictionnelle effective en principe général du droit communautaire³. Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel remarqua que le Parlement européen, le Conseil et la Commission avaient adopté une déclaration commune le 5 avril 1977 soulignant l'importance du respect des droits fondamentaux résultant des constitutions des Etats membres et de la Convention européenne des droits de l'Homme et que le Conseil européen des 7-8 avril 1978 avait adopté une déclaration soulignant son attachement à la démocratie représentative, en vue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel⁴. Bien que cette évolution jurisprudentielle et ces déclarations n'aient pas le caractère formel d'un traité, le Tribunal considéra qu'elles satisfaisaient ses exigences, posées en 1974, d'une protection effective des droits fondamentaux comparable à celle assurée par la Loi fondamentale et de l'existence d'une liste de droits fondamentaux approuvée par un parlement⁵. Le Tribunal souligna, par ailleurs, que l'absence d'un parlement disposant du pouvoir législatif et devant lequel les autorités communautaires seraient responsables n'avait été évoquée qu'à titre descriptif et non comme une exigence. En réponse à la formule employée par la CJCE, le Tribunal estima également que la prise en compte des « objectifs » et de la « structure » de la Communauté n'était pas contraire à la Loi fondamentale du fait de son article 24-1⁶. Par conséquent, le Tribunal déclara qu'aussi longtemps que les Communautés et en particulier la CJCE assureraient une protection effective des droits fondamentaux, équivalente à celle garantie par la Loi fondamentale, il ne contrôlerait plus l'applicabilité en Allemagne de règles de droit communautaire dérivé. Les pourvois en ce sens étaient donc désormais irrecevables. Le Tribunal constitutionnel fédéral approuva ainsi le

¹ CJCE, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes* (4-73), 14 mai 1974.

² Bundesverfassungsgericht, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH*, 22 octobre 1986, p. 260.

³ CJCE, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (222/84), 15 mai 1986.

⁴ Bundesverfassungsgericht, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH*, 22 octobre 1986, p. 261-262.

⁵ *Ibid.*, p. 263.

⁶ *Ibid.*, § 47.

jugement du Tribunal administratif fédéral. Cette décision fut en général saluée par la doctrine, en particulier par les spécialistes de droit communautaire qui avaient redouté les conséquences néfastes de *Solange I* (Kokott, 1998, p. 122).

L'affirmation de la primauté de la Constitution et la menace de déclarer un texte européen inapplicable en Allemagne avaient joué leur rôle en faisant évoluer la jurisprudence européenne. A partir de là, il valait mieux préserver la nature essentiellement dissuasive de cette menace et éviter d'être pris d'assaut par les requérants procéduriers. Le cas d'espèce était assez typique puisque toutes les juridictions aussi bien locale, fédérale et européenne, avaient donné tort à l'entreprise requérante *Wünsche* et celle-ci avait néanmoins systématiquement attaqué les jugements qui lui étaient rendus, contestant ainsi l'autorité de la chose jugée. Le risque était, pour le Tribunal constitutionnel d'être utilisé comme une sorte de cour d'appel des arrêts de la CJCE (Alter, 2001, p. 95). Or, tout l'intérêt de la stratégie de dissuasion inaugurée en 1974 était justement de pousser la CJCE à interioriser les exigences des juges de Karlsruhe, précisément pour que ces derniers n'aient pas à opérer un contrôle systématique *a posteriori*. D'autre part, l'année de cette décision, 1986, avait également vu la signature de l'Acte unique européen, qui prévoyait l'accélération de la production législative communautaire. S'il maintenait sa position de 1974, il était à craindre que le Tribunal constitutionnel soit de plus en plus appelé à contrôler la constitutionnalité de nouvelles règles de droit communautaire dérivée, qui allaient se multiplier dans de nombreux secteurs de l'économie. Dans ce cas de figure, il se serait retrouvé dans une situation intenable, en ayant le choix entre d'un part se soumettre systématiquement aux décisions de la CJCE, quitte à décrédibiliser sa menace et son autorité, et d'autre part, déclarer inapplicable un texte européen, quitte à prendre le risque que le gouvernement allemand cherche à passer outre pour respecter ses engagements vis-à-vis de ses partenaires, pour la réalisation du grand marché. Puisque la CJCE avait fait des concessions, il valait mieux stabiliser le compromis par un traité de paix. Cependant, au cas où la CJCE se montrerait à nouveau moins coopérative par la suite, il était toujours possible pour le Tribunal de « réveiller sa compétence » (Grimm, 1998) et de revenir à la position de 1974, ce risque permettant de garantir le respect du traité de paix. Après une période d'incertitude, une nouvelle frontière était clairement établie : d'un côté le Tribunal constitutionnel s'abstenait de contrôler la constitutionnalité de l'application de normes communautaires en Allemagne, de l'autre la CJCE prenait en compte dans sa jurisprudence les exigences du Tribunal en matière de droits

fondamentaux. Chacun renonçait à menacer le domaine de l'autre et gagnait en contrepartie la prise en compte par l'autre de ses intérêts. Une forme de réciprocité était donc admise. Cependant, en matière constitutionnelle, le dialogue des juges débouchait non pas sur le principe de primauté du droit communautaire, mais sur le principe d'équivalence des protections entre les deux droits. Il était même possible de considérer que par la clarification des frontières et la limitation des ingérences de la CJCE, le Tribunal constitutionnel fédéral avait réussi à renforcer son indépendance. Comme le remarque Hervouët (1992, p. 1263), le Tribunal cherchait « à conserver son quant-à soi ». Les cas de conflits entre droit communautaire et droit constitutionnel étant en fait assez rares, voire exceptionnels (Schoettl, 1998), une forme de coopération relativement limitée et non hiérarchisée était une solution viable. Si ces conflits avaient été aussi nombreux et profonds qu'entre droit communautaire et loi nationale, une véritable intégration aurait été nécessaire car l'équivalence n'aurait plus suffi à maintenir l'effectivité du droit national, à côté de celle du droit communautaire.

d. Protéger et compléter l'équilibre

Peu après l'arrêt *Solange II*, le Tribunal constitutionnel fédéral allait avoir l'occasion d'affirmer que, s'il s'autorisait lui-même à contester éventuellement des arrêts de la CJCE, en revanche il ne permettait à aucune autre juridiction allemande de le faire à sa place. Son arrêt *Kloppenburg* allait ainsi constituer une sorte d'articulation entre les jurisprudences *Lütticke* d'une part et *Solange* d'autre part.

L'enjeu était la question de savoir si une directive communautaire pouvait avoir un effet direct et donc être invoquée directement dans un litige devant une juridiction nationale. En effet, si l'article 189 du traité de Rome reconnaissait clairement un effet direct aux règlements, il stipulait que les directives n'imposaient aux Etats membres qu'une obligation de résultat, tout en les laissant libre de choisir la forme et les moyens de la transposition en droit interne. La CJCE avait cependant affirmé qu'une directive pouvait dans certains cas, et selon le caractère plus ou moins contraignant de sa rédaction, être dotée d'un effet direct¹. En France, le Conseil d'Etat s'était frontalement opposé à cette jurisprudence en jugeant qu'une directive ne pouvait être invoquée contre un acte administratif individuel, même si la CJCE

¹ CJCE, *Van Duyn c. Home Office* (41/74), 4 décembre 1974.

lui avait trouvé un effet direct¹. En 1981, la Cour fédérale des finances, qui s'était déjà opposée à la CJCE dans l'affaire *Lütticke*, suivit la voie ouverte par le Conseil d'Etat et annula la décision d'un tribunal des finances local qui posait une question préjudicielle à la CJCE sur ce sujet, au motif qu'une directive ne pouvait être invoquée contre l'administration fiscale et que le traité était « clair » quant à l'absence d'effet direct des directives (Kokott, 1998, p. 116). Au même moment, une question préjudicielle portant sur une affaire similaire put être envoyée à la CJCE par le Tribunal des finances de Munich, car dans ce cas, l'administration fiscale n'avait pas fait appel de la décision. La CJCE réaffirma que si une directive n'était pas appliquée par un Etat membre dans les délais impartis, elle pouvait être invoquée par les justiciables². En l'espèce, la CJCE jugea qu'une exonération de taxe prévue par la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 pouvait, en cas de non exécution, être invoquée contre l'administration fiscale. Comme dans l'affaire *Lütticke*, les tribunaux des finances locaux eurent alors à choisir entre deux camps, celui de la CJCE qui affirmait l'effet direct et celui de la Cour fédérale des finances qui le contestait. Or, cette opposition n'était pas simplement un conflit de jurisprudence mais, comme le souligne Alter (2001, p. 102), avant tout un conflit de compétence entre juridictions. En effet, si les directives portant sur l'harmonisation de TVA n'avaient pas d'effet direct, alors les seuls textes invocables en contentieux fiscal restaient les textes nationaux, dont la Cour fédérale des finances était l'interprète ultime en Allemagne. En revanche, si ces directives avaient un effet direct, alors les textes à appliquer étaient de nature communautaire et la CJCE devenait le juge ultime en matière de TVA. Et comme dans les années 1960, les tribunaux des finances locaux choisirent pour la plupart la jurisprudence de la CJCE et lui envoyèrent des questions préjudicielles afin d'obtenir son soutien contre la Cour fédérale (Alter, 2001, p. 100). Comme dans les années 1960, ils suivirent ainsi le même mécanisme de soutien à la juridiction $n+2$ contre la $n+1$.

En 1985, l'exploitante d'une agence de crédit et d'hypothèque saisit le Tribunal des finances de Basse-Saxe et invoqua la sixième directive n° 77/388 du Conseil du 17 mai 1977, sur l'harmonisation de la TVA, pour demander son exemption de la taxe sur le chiffre d'affaire, alors même que la République fédérale n'avait pas transposé la directive. La requérante invoqua essentiellement les arrêts de la CJCE qui reconnaissaient à ces dispositions un effet direct à compter de 1979³. Elle ajouta que cette exonération aurait dû également être

¹ CE, *Ministre de l'Intérieur c. Daniel Cohn-Bendit*, 22 décembre 1978.

² CJCE, *Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt* (8/81), 19 janvier 1982, p. 71.

³ CJCE, *Kloppenburg c. Finanzamt Leer* (70/83), 22 février 1984, p. 1078.

appliquée au premier semestre 1978, c'est-à-dire après l'expiration du délai d'application initialement prévu au 1^{er} janvier 1978 et avant qu'une nouvelle directive du 26 juin 1978 ne le repousse au 1^{er} janvier 1979. La requérante invoqua le principe de non-rétroactivité pour faire valoir que le report du délai n'annulait pas l'effet direct antérieur. Le Tribunal des finances posa donc à la CJCE une question préjudicielle pour savoir si l'exonération de taxe prévue par la sixième directive pouvait être invoquée pour le premier semestre 1978. Selon le Tribunal des finances, le Conseil avait voulu donner au report du délai un effet rétroactif et le principe de non-rétroactivité des charges ne jouait pas dans le cas d'une directive qui n'était pas un texte de droit interne¹. La CJCE interpréta cependant la directive du 26 juin 1978 repoussant le délai comme n'ayant pas d'effet rétroactif². Le Tribunal des finances de Basse-Saxe se considéra lié par cette décision et donna donc raison à la requérante. Mais l'administration fiscale fit appel de cette décision devant la Cour fédérale des finances. Poursuivant le conflit qu'elle avait engagé avec la CJCE en 1981, la Cour fédérale des finances jugea que l'arrêt du Tribunal de Basse-Saxe était contraire à l'article 20-3 de la Loi fondamentale sur le règne du droit et à l'article 24-1 sur les transferts de souveraineté. Selon la Cour, la CEE n'avait aucun droit d'adopter des législations à effet direct en matière de taxe sur le chiffre d'affaire et ce droit ne pouvait pas lui revenir en vertu d'une interprétation de la CJCE³. De plus, la Cour refusa de poser une question préjudicielle à la CJCE ou au Tribunal constitutionnel fédéral. La requérante forma alors un recours constitutionnel contre ce jugement, devant le Tribunal constitutionnel fédéral. Elle affirma notamment que la Cour fédérale des finances, en allant à l'encontre d'un arrêt de la CJCE sans lui poser à nouveau de question préjudicielle et sans poser non plus de question préjudicielle au Tribunal constitutionnel fédéral sur l'applicabilité de la directive en question, violait l'article 100-1 de la Loi fondamentale sur le droit à être entendu par son juge légal et outrepassait ainsi sa compétence⁴. Le Tribunal constitutionnel fédéral enfin donna raison à la requérante et annula la décision de la Cour fédérale des finances pour violation de l'article 101-1 de la Loi fondamentale.

Selon le Tribunal, si la Cour fédérale des finances souhaitait refuser de se plier à l'arrêt préjudiciel de la CJCE, elle était dans l'obligation, aux termes de l'article 177 du traité de

¹ *Ibid.*, p. 1079.

² *Ibid.*, p. 1086.

³ Bundesverfassungsgericht, *Kloppenburger*, 8 avril 1987, p. 9. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 497-519).

⁴ *Ibidem*, p. 10.

Rome, de lui poser une nouvelle question préjudicielle¹. Et la Loi fondamentale ne posait aucun obstacle à l'exercice par la CJCE de son pouvoir d'ultime interprète du droit communautaire². En revanche, le Tribunal constitutionnel fédéral souligna que la compétence de la CJCE n'était pas illimitée et que c'était à lui que revenait en fin de compte la compétence d'en apprécier les limites aux termes de la Loi fondamentale. Ainsi, il estima que la jurisprudence de la CJCE sur l'effet direct des directives n'outrepassait pas les limites imposées par la Loi fondamentale, était logiquement justifiable et ne représentait pas une extension des pouvoirs législatifs de la Communauté³. Selon le Tribunal, la Cour de Luxembourg avait le droit d'interpréter et de développer les dispositions des traités. Il observa d'ailleurs qu'il avait lui-même invité la Cour à le faire lorsqu'il lui avait demandé de protéger les droits fondamentaux à partir de principes généraux du droit⁴. Par conséquent, il jugea que la Cour fédérale des finances aurait dû suivre le jugement préjudiciel de la CJCE, ou défendre ses arguments dans une nouvelle question préjudicielle. En effet, en cas de conflit entre une règle de droit communautaire et une règle de droit national, que celle-ci soit antérieure ou postérieure, le droit communautaire devait se voir accordé la primauté par les juridictions allemandes, du fait d'une règle communautaire non écrite devant être appliquée en vertu de la ratification des traités par la République fédérale et de l'article 24-1 de la Loi fondamentale⁵. La Cour fédérale des finances avait donc violé l'article 101-1 de la Loi fondamentale. Mais, le Tribunal précisa pour la suite que les institutions communautaires n'avaient pas le pouvoir d'étendre leurs compétences sans limite. La Communauté n'étant par un Etat, les Etats membres demeuraient les « maîtres des traités⁶ ». En somme, les juridictions allemandes devaient se soumettre à la primauté communautaire et seul le Tribunal constitutionnel fédéral était compétent pour poser des limites au droit communautaire et à la CJCE.

La décision du Tribunal constitutionnel fédéral s'inscrivait largement dans la continuité des décisions antérieures. Elle était d'abord dans la continuité de la décision *Lütticke*. Dans les deux cas, la Cour fédérale des finances avait adopté une attitude de résistance et s'était opposée à une coalition des juridictions *n-1* (les tribunaux locaux) et *n+1* (la CJCE). Et dans les deux cas, le Tribunal constitutionnel fédéral avait donné raison aux cours inférieures

¹ *Ibid.*, § 3.

² *Ibid.*, § 4.

³ *Ibid.*, p. 17-18.

⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ *Ibid.*, p. 18.

désireuses de suivre la CJCE. Alors qu'en France, le Conseil d'Etat put, sans craindre de sanction d'une quelconque cour suprême, maintenir longtemps sa jurisprudence *Cohn-Bendit*, la Cour fédérale des finances était à nouveau contrainte de céder. L'arrêt *Kloppenburg* avait ainsi pour effet de garantir aux juridictions inférieures que, si elles s'opposaient à la jurisprudence de leur cour supérieure en s'appuyant sur un jugement préjudiciel de la CJCE, leur décision ne pourrait pas être annulée en appel (Alter, 2001, p. 103). De plus, dans les deux cas, le Tribunal constitutionnel fédéral avait soutenu la primauté du droit communautaire, dans la mesure où ce soutien ne menaçait en rien ses propres prérogatives constitutionnelles et où au contraire, il lui permettait d'asseoir sa domination sur les juridictions suprêmes nationales, en assurant un rôle d'harmonisation des jurisprudences. Par ailleurs, l'arrêt *Kloppenburg* était également dans la continuité des arrêts *Solange* puisque le Tribunal constitutionnel fédéral prenait bien soin de se réserver le droit d'appliquer des limites à l'applicabilité du droit communautaire tel qu'interprété par la CJCE (Alter, 2001, p. 104). Mais il convient d'ajouter que les logiques de *Lütticke* et de *Solange* devenaient ici tout à fait complémentaires. En effet, alors que le Tribunal constitutionnel s'était engagé dans une périlleuse négociation avec la CJCE, qui avait abouti à une certaine confiance fondée sur la dissuasion et le respect mutuel du domaine de l'autre, il aurait été dangereux de risquer de voir ce fragile équilibre rompu sur l'initiative d'une Cour fédérale des finances agissant pour son propre compte. En relations internationales, cette situation dans laquelle des puissances engagées dans une politique d'équilibre sont amenées à discipliner chacune son propre camp est d'ailleurs un classique de la guerre froide. Par exemple, en 1948, Staline reprocha aux communistes yougoslaves leur soutien à la guérilla en Grèce, qu'il considérait comme faisant partie du bloc occidental. Et inversement, en 1956, Eisenhower, mis devant le fait accompli de l'intervention militaire franco-britannique visant le contrôle du canal de Suez, fit pression sur la livre sterling pour contraindre les Britanniques à céder, ce qui mit fin à l'opération. La logique de ces épisodes est que les « grands » entendent maîtriser leurs relations mutuelles et ne pas se laisser entraîner dans le conflit par le débordement d'un membre de leur bloc. De même, dans l'affaire *Kloppenburg*, le Tribunal constitutionnel fédéral n'avait pas d'intérêt à entrer en conflit avec la CJCE pour une affaire de droit fiscal qui ne menaçait pas directement son domaine de compétence propre. En revanche, le Tribunal avait tout à perdre à violer les termes du traité de paix qu'il avait lui-même édicté selon lesquels il s'engageait à ne pas toucher au droit communautaire tant que la CJCE s'engageait à ne pas toucher à la Loi fondamentale. Au lieu de remettre en question cet accord, l'arrêt *Kloppenburg* cherchait

plutôt à le prolonger. En effet, alors qu'auparavant le seul point de friction apparu entre Loi fondamentale et droit communautaire avait été la question des droits fondamentaux, ici un nouveau problème avait été posé, tout aussi essentiel au droit constitutionnel : la question de l'attribution des compétences. En soulignant que les institutions européennes n'avaient pas le pouvoir d'étendre leurs compétences sans limite, les juges de Karlsruhe prévenaient la CJCE qu'elle ne devait pas menacer la Loi fondamentale non seulement du point de vue des droits fondamentaux mais également du point de vue de cette autre question majeure. Les termes implicitement ajoutés au traité de paix étaient donc : nous respecterons votre interprétation du traité de Rome tant que celle-ci ne menacera pas notre capacité à contrôler, via la Loi fondamentale, les transferts de compétences consentis par l'Allemagne. Autrement dit, le Tribunal constitutionnel fédéral ne rompait pas la paix, mais préparait le prolongement de sa stratégie d'endiguement.

e. Relancer l'endiguement

La prérogative annoncée par l'arrêt *Kloppenburg* fut particulièrement affirmée lors de la ratification du traité de Maastricht. En effet, si le Tribunal constitutionnel avait souligné que l'interprétation du traité de Rome par la CJCE avait des limites, il ne les avait pas précisément définies. L'occasion lui en fut donnée lorsque l'Allemagne ratifia un nouveau traité, impliquant des transferts importants de compétences. Et il alla même plus loin en fixant des limites non seulement à l'interprétation des traités mais aux traités eux-mêmes. L'arrêt *Maastricht* fut parfois interprété comme un revirement nationaliste par rapport à *Solange II*. Paul Kirchhof, le juge rapporteur sur *Maastricht*, était d'ailleurs spécialiste de droit fiscal, ce qui n'est pas anodin lorsque l'on sait que les principaux affrontements entre droit allemand et droit communautaire se firent sur cette matière (Kokott, 1998, p. 123). Pourtant, quatre juges sur huit siégeant lors de l'arrêt *Maastricht* avaient siégé lors de l'arrêt *Solange II* et dans les deux cas, les décisions étaient unanimes (Kokott, 1998, p. 122). Nous verrons que l'interprétation de la jurisprudence du Tribunal en termes d'endiguement permet d'en apprécier la continuité.

Manfred Brunner, un ancien fonctionnaire de la Commission européenne et quatre députés européens du parti Vert, intentèrent alors, en tant que citoyens, deux actions

constitutionnelles, le premier contre la loi de ratification du 28 décembre 1992 et les députés européens contre la loi constitutionnelle du 21 décembre 1992 introduisant notamment un nouvel article 23 dans la Loi fondamentale en vue de cette ratification (Oppenheimer, 1994, p. 527). Le fondement principal de ces deux requêtes était l'article 79-3 de la Loi fondamentale, qui interdisait toute révision touchant au principe du fédéralisme, ainsi qu'aux principes énoncés à l'article 1^{er}, sur l'intangibilité de la dignité de l'être humain et surtout à l'article 20, sur le caractère démocratique de la République fédérale. Ainsi, alors qu'au même moment en France, le Conseil constitutionnel ne faisait qu'indiquer au pouvoir constituant les révisions constitutionnelles à effectuer pour permettre la ratification, en Allemagne, le Tribunal constitutionnel fédéral était en mesure de poser des obstacles constitutionnels impossibles à lever par une révision, grâce à l'article 79-3. Cette position lui donnait de fait un droit de veto sur le traité, puisqu'au cas où il aurait déclaré certaines de ses dispositions contraires au principe de démocratie de l'article 20, la ratification serait devenue juridiquement impossible, sauf à abolir explicitement la Loi fondamentale. Alors que le Conseil constitutionnel ne posait que des contraintes de procédure, le Tribunal constitutionnel fédéral posait des contraintes de fond¹. La signature de l'instrument de ratification par le Président fédéral était donc suspendue au jugement du Tribunal. Dans sa décision *Kloppenburg*, le Tribunal de Karlsruhe avait déjà souligné que les Etats membres restaient les « maîtres des traités ». En tant que gardien ultime de principes intangibles en Allemagne, le Tribunal constitutionnel fédéral s'affirma lui-même, dans sa décision *Maastricht* comme un des maîtres de ce traité. Cette arme redoutable à la disposition du Tribunal constitutionnel fédéral que constituait l'article 79-3 allait lui permettre de poursuivre sa stratégie d'endiguement du droit communautaire, en limitant sur le fond les compétences qui pourraient à l'avenir être transférées aux institutions européennes. La « clause d'éternité » s'avérait essentielle au moment de la ratification du traité de Maastricht, puisqu'à cette occasion, la loi fondamentale avait été révisée. Alors que le Conseil constitutionnel français se limitait *in fine* à prendre acte de la révision de la Constitution française, le Tribunal constitutionnel fédéral pouvait encore prolonger le débat et dicter ses conditions.

¹ C. const., *Maastricht II*, 2 septembre 1992. Le Conseil constitutionnel y reconnut que le pouvoir constituant était souverain et qu'à partir du moment où les révisions appropriées avaient été introduites dans la constitution suivant la procédure prévue, aucune disposition constitutionnelle ne pouvait plus s'opposer à la ratification du traité. La Constitution française pose bien une limite de fond en son article 89 en interdisant la révision de la forme républicaine du régime, mais cette interdiction elle-même pourrait en théorie être levée par une révision.

Le premier requérant attaquait la loi de ratification au motif qu'elle violait ses droits fondamentaux, notamment son droit à une représentation démocratique via l'élection du *Bundestag*, garanti aux articles 20-2 et 38 de la Loi fondamentale. Selon Brunner, le traité transférait des compétences du *Bundestag* aux institutions européennes et menaçait ainsi de réduire le droit des citoyens allemands de participer à l'exercice du pouvoir¹. De plus, il estimait que le traité permettait à l'Union européenne d'élargir d'elle-même ses compétences (*Kompetenz-Kompetenz*), ce qui dépossédait encore davantage les institutions démocratiques allemandes. Par ailleurs, selon le requérant, l'article 38 de la Loi fondamentale était également violé par l'absence de démocratie au niveau communautaire, où l'essentiel du pouvoir restait aux mains des chefs de gouvernements et où la fonction du Parlement européen restait principalement consultative. Le requérant avançait également que les transferts de compétences opérés par le traité limitaient la protection de ses droits fondamentaux et violaient ses libertés économiques. Par ailleurs, il attaquait également la loi de révision constitutionnelle qu'il jugeait elle-même inconstitutionnelle, notamment au motif qu'elle limitait les pouvoirs des *Länder*, et portait ainsi atteinte aux principes protégés par l'article 79-3². De leur côté, les députés européens accusaient également la loi de révision de porter atteinte à la démocratie en retirant des compétences au *Bundestag* et de menacer l'existence de la République fédérale en tant qu'Etat souverain, ces deux principes étant protégés par l'article 79-3.

Le Tribunal constitutionnel ne considéra comme recevable que la plainte dirigée contre la loi de ratification au moyen de l'article 38 de la Loi fondamentale. Les autres moyens furent déclarés irrecevables, notamment l'accusation selon laquelle les transferts de compétence menaçaient la protection des droits fondamentaux du requérant, puisque suivant la jurisprudence *Solange*, le Tribunal constitutionnel fédéral garantissait également la protection de ces droits en Allemagne, dans une « relation de coopération » avec la CJCE³. De même, les accusations d'inconstitutionnalité portées à l'encontre de la loi de révision étaient irrecevables puisque celle-ci n'autorisait l'Allemagne à participer à l'Union européenne que dans les limites posées par l'article 79-3⁴. En revanche, selon le Tribunal, l'article 38 de la Loi

¹ Bundesverfassungsgericht, *Maastricht*, 12 octobre 1993, p. 432. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (1994, p. 527-575).

² *Ibidem*, p. 433.

³ *Ibid.*, p. 435.

⁴ *Ibid.*, p. 436. Le nouvel article 23-1, troisième phrase disposait ainsi : « L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes

fondamentale garantissait aux citoyens non seulement le droit d'élire le *Bundestag*, mais plus généralement celui de participer à la légitimation de l'autorité de l'Etat et d'influencer son exercice¹. Or, ces droits seraient considérés comme méconnus à partir du moment où des transferts de compétence porteraient atteinte au principe de démocratie de l'article 20, protégés par l'article 79-3. Cependant, le Tribunal jugea cette accusation infondée. Il affirma que l'Union européenne ne se voyait pas attribuer par le traité le pouvoir de déterminer sa propre compétence (*Kompetenz-Kompetenz*) et que de nouveaux pouvoirs ne pourraient lui être transmis qu'avec le consentement des parlements nationaux².

Cependant, un des aspects du principe inaliénable de démocratie protégé par l'article 79-3 était que les dirigeants exerçant des pouvoirs d'Etat soient responsables devant le peuple. Selon le Tribunal, cela n'interdisait pas à l'Allemagne d'intégrer une communauté supranationale, mais posait comme condition de sa participation la garantie, au niveau de l'Union, d'une légitimation et d'une influence émanant du peuple³. Cette légitimation et cette influence passaient d'abord par les parlements nationaux et en second lieu par le Parlement européen. Selon le Tribunal, la démocratie requérait un libre échange de vues entre forces sociales, intérêts et idées, permettant à des objectifs politiques d'être clarifiés et modifiés, et susceptible de faire émerger une volonté politique ; or, ces conditions n'existaient pas encore au niveau européen. La légitimation démocratique émanait donc encore essentiellement des parlements nationaux, ce qui imposait une limite à l'expansion des pouvoirs des institutions européennes. Des pouvoirs substantiels devaient ainsi rester entre les mains du *Bundestag*⁴. Il était donc nécessaire que les droits transférés aux institutions européennes soient définis de façon précise. Un transfert mal spécifié équivalait, selon le Tribunal, à un abandon de pouvoirs contraire à l'article 38 de la Loi fondamentale. Cela signifiait que des modifications ultérieures du programme d'intégration et des pouvoirs définis par le traité ne seraient pas jugées conformes à la loi de ratification⁵. Si des institutions européennes cherchaient à étendre le traité au-delà des limites approuvées par la loi de ratification, ces actes seraient jugés constitutionnellement inapplicables en Allemagne. Et le Tribunal constitutionnel fédéral s'assignait ainsi la tâche de surveiller si les actes des institutions européennes n'excédaient

comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications. »

¹ *Ibid.*, p. 434.

² *Ibid.*, p. 436-437.

³ *Ibid.*, p. 437-438.

⁴ *Ibid.*, p. 438.

⁵ *Ibid.*

pas les limites qui leur étaient assignées. Par ailleurs, le Tribunal jugea que le traité de Maastricht était suffisamment précis, n'attribuant à l'Union et aux Communautés que des compétences spécifiées et établissant le principe de subsidiarité. L'Allemagne restait un des « maître des traités », tout développement ultérieur devait être approuvé par le Parlement et le nouvel article 23 prévoyait la participation du *Bundestag* à la formation de la politique européenne de l'Allemagne¹. Le principe démocratique était donc respecté. Le Tribunal insista néanmoins sur le fait que, si des extensions des traités avaient été permises dans le passé par une application « libérale » de l'article 235 du traité de Rome, à l'avenir, une distinction claire devait être faite entre l'exercice d'un pouvoir conféré par le traité d'une part et un amendement au traité d'autre part².

On le voit, le Tribunal profitait du contrôle de constitutionnalité de la loi de ratification du traité de Maastricht pour envoyer un avertissement à la CJCE : le Tribunal comptait bien s'opposer fermement à toute tentative d'activisme juridique visant à créer de nouveaux pouvoirs en faveur des institutions européennes et donc à étendre la compétence des juges de Luxembourg au détriment de ceux de Karlsruhe. Cet avertissement permettait d'affirmer préventivement le principe que la décision *Kloppenburg* avait posé *a posteriori*. Si la jurisprudence *Van Duyn* de la CJCE trouvant un effet direct aux directives n'avait pas été attaquée et si la guerre des cours avait été évitée jusque là, la CJCE ne devait pas se sentir autorisée à pousser plus avant ses prétentions. Le Tribunal refusait clairement à la Cour la *Kompetenz-Kompetenz*. Tout comme *Solange I*, la vertu de la décision *Maastricht* était essentiellement dissuasive et incitait la CJCE à respecter le territoire de la constitution nationale. Mais le Tribunal constitutionnel allait plus loin. Son avertissement ne s'adressait pas uniquement à la CJCE mais aussi aux gouvernements rédacteurs des traités et au pouvoir constituant dérivé allemand, grâce à la puissante arme de dissuasion que constituait l'article 79-3. En effet, il affirmait non seulement que la CJCE ne devait pas chercher à étendre les compétences des institutions européennes par des interprétations top extensives des traités, mais également que les traités eux-mêmes devaient être rédigés de manière à attribuer des limites claires à ces compétences. Mieux : le Tribunal allait jusqu'à considérer que certaines compétences, même clairement délimitées, ne devaient pas être transférées aux institutions

¹ *Ibid.*, p. 439.

² *Ibid.*, p. 445. L'article 235 du traité de Rome disposait ainsi : « Si une action de la Communauté apparaît 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 du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

européennes tant qu'il estimerait que la démocratie s'exerçait essentiellement au niveau national. Dans l'intervalle, des pouvoirs substantiels devaient rester entre les mains du *Bundestag* et donc ne pas être transférés. L'article 79-3 conférait à la stratégie d'endiguement du Tribunal une nouvelle dimension. Ainsi, à partir de l'article 38 de la Loi fondamentale, qui ne portait pourtant que sur l'élection du *Bundestag* au suffrage universel, le Tribunal parvenait, au terme d'un raisonnement complexe, passant par des considérations théoriques sur les conditions sociales de l'exercice démocratique, faisant référence au philosophe du droit Hermann Heller, à se poser en juge ultime de la démocratie, au niveau national comme au niveau européen, en se réservant le droit de s'opposer à tout nouveau transfert de compétence qui mettrait en péril l'influence des citoyens. Il se réservait ainsi pour l'avenir un droit de veto sur tout nouveau traité européen et se positionnait ainsi clairement comme un acteur incontournable du droit communautaire, avec lequel la CJCE et les Etats membres devaient compter. De point de vue de la doctrine, la décision *Maastricht*, qui répondait à certaines inquiétudes émises par les auteurs spécialistes de droit public allemand quant aux risques d'une intégration incontrôlée, fut surtout critiquée, quoique de façon relativement modérée, par les spécialistes du droit communautaire (Kokoot, 1998, p. 130).

L'arrêt Maastricht a également suscité un débat parmi les spécialistes de l'intégration juridique. Weiler (1995a) a critiqué cette décision et plus particulièrement son argumentation fondée selon lui sur l'absence de *Demos* européen, dont il attribue la paternité au juge Paul Kirchhof (p. 224-225 ; Baquero Cruz, 2008, p. 406). Selon Weiler, le Tribunal constitutionnel fédéral se serait appuyé sur l'idée selon laquelle seul un *Volk* homogène, uni par une identité collective, une culture et une histoire partagée pourrait fonder une démocratie (p. 230). Par ailleurs, Weiler voit une contradiction dans le fait que, malgré son constat selon lequel la démocratie ne s'exerçait véritablement qu'à travers les Etats membres, le Tribunal constitutionnel ait tout de même validé les transferts de compétences prévus par le traité de Maastricht (p. 231). Selon lui, plutôt que de constater l'absence de *Demos* européen, il aurait mieux valu encourager des réformes institutionnelles comme le renforcement du Parlement européen (p. 238). Alter, (2001, p. 107) qualifie en note la critique de Weiler d'« excellente » et souligne également le « ton nationaliste » de l'arrêt. Et dans la lignée de Weiler, Baquero-Cruz (2008, p. 411) considère que la limitation des compétences des institutions européennes n'est pas le meilleur moyen de promouvoir la démocratie, ni au niveau européen, ni au niveau national. Pourtant, il faut remarquer que ces critiques largement normatives ne posent pas le

problème de la meilleure façon. En effet, malgré les apparences, la décision *Maastricht* ne constitue pas un traité de philosophie politique ni un programme de recommandations en vue de démocratiser de l'Union européenne. Il s'agit d'une décision par laquelle des juges entendent protéger leur champ de compétence. De ce point de vue, et sans nier qu'elles aient pu être alimentées par diverses traditions intellectuelles par ailleurs, il convient d'analyser les considérations des juges sur la démocratie non pas tant sous l'angle de leur signification théorique que sous l'angle de leurs effets juridiques et pratiques : en affirmant qu'il n'existait pas de démocratie européenne (sans que cette possibilité soit exclue pour l'avenir), le Tribunal constitutionnel s'arrogeait essentiellement le droit de faire obstacle à des transferts de compétences qu'il jugerait trop importants et donc de prolonger sa politique d'endiguement du droit communautaire. Pour le Tribunal, la question stratégique n'était pas : comment favoriser l'advenue d'une démocratie européenne ? mais bien : quel outil juridique nous permettrait de peser sur les décisions européennes futures ? Cela expliquerait que les juges aient fondé l'exercice démocratique sur des considérations assez vagues, mêlant des conditions institutionnelles à des conditions en termes d'organisations sociales et médiatiques. Ce faisant, ils se laissaient une large marge d'appréciation pour faire obstacle à l'avenir à un transfert de compétence jugé essentiel à l'exercice démocratique, au nom du fait que les institutions européennes n'offriraient toujours pas de garanties démocratiques suffisantes. Autrement dit, le constat de l'absence de démocratie européenne n'était pas tant pour les juges un problème à résoudre qu'une ressource à mobiliser en leur faveur. Le discours sur la démocratie était à cet égard largement « instrumental » (Baquero Cruz, 2008, p. 419). Cela ne signifie pas non plus que les juges étaient fondamentalement nationalistes ou eurosceptiques et qu'ils cherchaient à graver la souveraineté de l'Etat allemand « dans la pierre » (Baquero Cruz, 2008, p. 407). Ainsi que le souligne Weiler, ils consentaient en même temps aux vastes transferts de compétences impliqués par le traité de Maastricht, dans des domaines aussi essentiels que la monnaie ou la citoyenneté. Comme par le passé, leur stratégie était fondamentalement dissuasive et signifiait au gouvernement allemand : à l'avenir, il faudra nous associer à l'élaboration des traités, nous aussi sommes un des « maîtres des traités ». Lindseth (2003 ; 2010) prend quant à lui le contre-pied de Weiler. Pour sa part, il identifie dans la décision *Maastricht* une influence non pas nationaliste mais libérale, tenant ses origines dans le principe de séparation des pouvoirs et son modèle dans l'article 80-1 de la Loi fondamentale précisant que le gouvernement fédéral ou les gouvernements des *Länder* ne peuvent être autorisés par la loi à édicter des ordonnances qu'à condition que soient précisés

dans la loi le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée. Selon Lindseth (2003, p. 23), la décision *Maastricht* aurait essentiellement transposé ce mécanisme aux transferts de compétences aux institutions européennes, en insistant sur la nécessité de les délimiter précisément. Ici encore, si ce mécanisme a peut-être servi d'inspiration, le point essentiel n'en reste pas moins l'intérêt stratégique qu'avaient les juges de Karlsruhe à en faire usage : dans la continuité des décisions précédentes, le Tribunal limitait la capacité des institutions européennes à menacer sa compétence et protégeait ainsi son indépendance. Pour le Tribunal, il était essentiel que l'accroissement des compétences des institutions européennes ne se fasse pas directement au niveau supranational (c'est-à-dire hors de sa portée) mais via des autorisations précises approuvées par le *Bundestag* et donc contrôlables par lui. Plutôt que d'assigner au Tribunal constitutionnel fédéral une idéologie cohérente et réifiée, que celle-ci soit nationaliste ou libérale, il semble beaucoup plus simple et heuristique d'admettre qu'il cherchait essentiellement à rester un acteur incontournable et à préserver son indépendance par l'endigement systématique du droit communautaire.

f. Mise en œuvre et conséquences de l'endigement

De même que l'arrêt *Solange I* avait incité la CJCE à faire évoluer sa jurisprudence sur les droits fondamentaux, de même, l'arrêt *Maastricht* incita les juges de Luxembourg à modérer leur jurisprudence quant à l'attribution des compétences, ce qui put jouer par exemple dans l'annulation d'une directive qui sortait du cadre de l'article 95 du traité de Rome¹. De même, la CJCE émit des opinions dans lesquelles elle insista sur le fait que les compétences de la Communauté étaient strictement limitées par le traité (Baquero Cruz, 2008, p. 404 ; Lindseth, 2010, p. 14).

Par ailleurs, l'arrêt *Maastricht* incita également le gouvernement allemand à accorder plus de place au Parlement et aux *Länder* dans le processus de décision européen (Alter, 2001, p. 118). Ainsi, dans l'affaire de la directive Télévision, le gouvernement bavarois accusait le gouvernement fédéral d'avoir violé les droits des *Länder* garantis par la Loi fondamentale en donnant son accord à une directive qui empiétait sur leurs compétences exclusives, dans un domaine où, selon le gouvernement bavarois, la Communauté n'était pas compétente à

¹ CJCE, *RFA c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (376/98), 5 octobre 2000.

l'époque concernée. Le Tribunal constitutionnel fédéral refusa de se prononcer sur l'applicabilité en Allemagne de la directive puisqu'aucune disposition fédérale n'avait été adoptée pour obliger les *Länder* à transposer la directive¹. Mais il jugea que le gouvernement fédéral avait violé les droits constitutionnels des *Länder* en ne défendant pas suffisamment leur position au Conseil et en ne consultant pas suffisamment le *Bundesrat*². Ici, l'arme constitutionnelle était utilisée par le Tribunal pour exercer un pouvoir de contrôle en amont, sur la façon dont l'Allemagne négociait les textes européens et ainsi, lui permettait d'assurer le respect de la Loi fondamentale tout en évitant l'affrontement direct avec le droit communautaire. Et dans sa décision sur le règlement du marché de la banane, le Tribunal eut l'occasion de souligner la continuité entre sa décision *Solange II* d'une part, dans laquelle il affirmait qu'il ne contrôlerait plus le droit communautaire dérivé tant que la CJCE assurerait une protection équivalente des droits fondamentaux et d'autre part sa décision *Maastricht*, dans laquelle il affirmait qu'il assurait lui aussi le respect des droits fondamentaux, dans une « relation de coopération » avec la CJCE. Dans cette affaire, un groupe d'importateurs de bananes en provenance d'Amérique centrale attaquait un règlement du Conseil n° 404/93 du 13 février 1993 qui instaurait un régime de traitement préférentiel pour les bananes issues de la zone ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique), au motif que le passage aux nouveaux tarifs menaçait gravement leur activité et violait ainsi leurs droits fondamentaux. Le Tribunal administratif fédéral posa une question préjudicielle à la CJCE mais celle-ci confirma la validité du règlement attaqué³. Le Tribunal administratif demanda alors au Tribunal constitutionnel fédéral de contrôler l'applicabilité du règlement en Allemagne, invoquant l'arrêt *Maastricht* et affirmant que la CJCE refusait de protéger des droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale (Oppenheimer, 2003, p. 271). Selon le Tribunal administratif, le règlement violait les articles 3-1 (égalité devant la loi), 12-1 (liberté de la profession), 14-1 (droit de propriété) et 23-1-1 (l'Union européenne garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la Loi fondamentale) de la Loi fondamentale. Le Tribunal constitutionnel fédéral jugea la demande irrecevable. Il commença par rappeler ses jurisprudences *Solange* et *Maastricht* ainsi que les termes de l'article 231 et précisa qu'il n'était pas nécessaire que les droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale soient protégés exactement dans la même mesure par le droit

¹ Bundesverfassungsgericht, *Directive Télévision*, 22 mars 1995, p. 228. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (2003, p. 232-252).

² *Ibidem*, p. 243-255.

³ CJCE, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (C-466/93), 9 novembre 1995.

communautaire et la jurisprudence de la CJCE, mais qu'il suffisait que la CJCE assure une protection substantiellement similaire à celle de la Loi fondamentale¹. Le Tribunal constitutionnel souligna que le Tribunal administratif s'était fondé sur une mauvaise compréhension de l'arrêt *Maastricht* en considérant que cette décision constituait un revirement par rapport à *Solange II* et qu'elle ouvrait à nouveau la possibilité d'un contrôle de constitutionnalité du droit communautaire dérivé. En l'espèce, les juges de Karlsruhe remarquèrent que, dans une affaire similaire, la CJCE avait reconnu l'obligation de la Commission d'adopter des mesures provisoires en faveur des importateurs, afin de protéger leur droit de propriété et leur droit au libre exercice des activités professionnelles², allant ainsi dans le même sens qu'une décision antérieure du Tribunal constitutionnel³. La CJCE protégeait donc les droits fondamentaux des importateurs de bananes ; par conséquent, les conditions n'étaient pas réunies pour contrôler le règlement attaqué suivant la jurisprudence *Solange*. Cette décision permettait au Tribunal constitutionnel d'affirmer la cohérence de sa jurisprudence face à un Tribunal administratif qui croyait pouvoir y trouver un revirement. Elle permettait également d'en rappeler la logique essentiellement dissuasive, consistant à inciter la CJCE à coopérer, plutôt qu'à précipiter le conflit. La décision se concluait en constatant la nature « imbriquée⁴ » de la protection des droits fondamentaux au niveau européen, assurée à la fois par les cours nationales et la CJCE.

La même année et comme en écho à cette décision coopérative, les présidents du Conseil, du Parlement européen et de la Commission proclamèrent solennellement une *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000⁵. Il est significatif que le projet de rédiger une telle charte ait été lancé sous présidence allemande, au Conseil européen de Cologne en juin 1999. Tout aussi significatif, la Convention chargée de sa rédaction fut placée sous la présidence de Roman Herzog, ancien

¹ Bundesverfassungsgericht, *Organisation du marché de la banane*, 7 juin 2000, p. 164. Traduction en Anglais dans Oppenheimer (ed.) (2003, p. 270-285).

² CJCE, *T. Port GmbH & Co. KG c. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (C-68/95), 26 novembre 1996, p. 6100. Il est à noter que dans cette décision, invoquée par le Tribunal constitutionnel fédéral comme un signe de bonne volonté de la part de la CJCE, celle-ci avait également rappelé qu'elle autorisait les juridictions nationales à accorder elles-mêmes des mesures provisoires en cas d'urgence, si elles lui posaient en même temps une question préjudicielle sur la validité du règlement concerné, si elles respectaient ses décisions et si l'intérêt de la Communauté était dûment pris en compte (p. 6102). La CJCE cherchait donc également à dessiner les contours d'une procédure de coopération.

³ Bundesverfassungsgericht, *Organisation du marché de la banane*, 7 juin 2000, p. 166.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Avec le traité de Lisbonne de 2007, la Charte a acquis le même caractère juridiquement contraignant que les traités.

Président fédéral d'Allemagne (1994-1999) mais aussi et surtout ancien Président du Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe de 1987 à 1994. La boucle lancée par la jurisprudence *Solange* était ainsi bel et bien bouclée avec la mise en place d'une liste officielle de droits fondamentaux, de plus approuvée par le Parlement européen, suivant les exigences posées en 1974 par les juges de Karlsruhe. En somme, un ancien juge constitutionnel allemand s'était chargé de mettre le droit communautaire définitivement en conformité avec les exigences constitutionnelles allemandes. La capacité du Tribunal constitutionnel à protéger son indépendance en contraignant les institutions européennes était ainsi pleinement démontrée.

Enfin la jurisprudence *Maastricht* fut confirmée par le Tribunal constitutionnel fédéral à l'occasion de la ratification du traité de Lisbonne¹. L'arrêt *Lisbonne* réaffirma que la compétence de la compétence ne pouvait être transférée aux institutions européennes² et qu'il revenait au Tribunal constitutionnel fédéral de contrôler que les institutions européennes respectent les limites des droits qui leur avaient été attribués³. Ainsi, le Tribunal pouvait toujours être conduit à déclarer une norme de droit communautaire ou de l'Union inapplicable en Allemagne⁴. Et le principe de démocratie ne pouvait être satisfait que si le *Bundestag* conservait une influence suffisante⁵, du fait de la difficulté de faire vivre une opinion publique au niveau supranational⁶. C'est pourquoi, les transferts de compétences devaient rester relativement limités dans les domaines clefs du droit pénal, de la police et de l'armée, des finances publiques et des dépenses sociales, de l'Etat social et des enjeux culturels importants comme la famille, l'éducation et la religion⁷. En revanche, le Tribunal considérait qu'il n'était pas nécessaire que les institutions européennes satisfassent au principe de démocratie exactement dans la même mesure que les institutions internes, tant que l'Union européenne ne s'érigerait pas en Etat souverain et continuerait donc à bénéficier de la légitimation démocratique issue des Etats membres⁸. Au regard de ces principes, le Tribunal constitutionnel jugea que le traité de Lisbonne était conforme à la Loi fondamentale. En revanche, le Tribunal censura la *loi sur l'extension et le renforcement des droits du Bundestag et du Bundesrat dans les affaires touchant à l'Union européenne* qui accompagnait la

¹ Bundesverfassungsgericht, *Lisbonne*, 30 juin 2009, Traduction en Français disponible sur le site du Tribunal : http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208fr.html

² *Ibidem*, § 233.

³ *Ibid.*, § 240.

⁴ *Ibid.*, § 241.

⁵ *Ibid.*, § 246.

⁶ *Ibid.*, § 251.

⁷ *Ibid.*, § 252.

⁸ *Ibid.*, § 271-272.

ratification. Il estima qu'elle ne reconnaissait pas des droits de participation suffisants au Parlement. Le Tribunal jugea une approbation parlementaire nécessaire pour que les représentants allemands au Conseil donnent leur accord à la mise en œuvre de certaines procédures prévues par le traité, notamment la révision simplifiée (par une simple décision unanime du Conseil européen), les clauses passerelles (permettant le passage à la majorité qualifiée dans certains domaines régis par l'unanimité) ou le mécanisme de flexibilité (adoption d'une mesure non prévue par le traité)¹.

Par cette décision, le Tribunal constitutionnel fédéral se montrait avant tout soucieux d'anticiper les conflits potentiels avec la CJCE en cherchant à maintenir les institutions européennes dans de strictes compétences d'attributions. En obligeant le Parlement à s'exprimer sur toute modification ultérieure du rapport de force institutionnel européen, le Tribunal se réservait la faculté de contrôler la constitutionnalité des lois d'approbation et donc de ces modifications. Ainsi, le Tribunal prenait soin d'étendre ses possibilités de contrôle du processus d'intégration, même dans les cas où une révision formelle des traités ne serait pas nécessaire. Comme à l'époque de *Maastricht*, le risque était que les institutions européennes évoluent de leur propre initiative sans qu'intervienne aucun acte de la part d'une institution allemande, échappant ainsi à la vigilance du Tribunal, ou l'obligeant pour se défendre à contrôler directement une décision émanant d'une institution européenne et de violer ainsi ouvertement la compétence de la CJCE. Le Tribunal se donnait donc pleinement les moyens de défendre ses positions tout en maintenant la compatibilité entre droit communautaire et droit constitutionnel. Par ailleurs, en établissant des limites de fond à l'intégration européenne, au-delà desquelles celle-ci irait à l'encontre de « l'identité constitutionnelle » de l'Allemagne, le Tribunal se définissait une sorte de « domaine réservé » (Beck, 2011, p. 477), une liste de compétences fondamentales dont il refusait d'être dépossédé et auxquelles les traités européens ne pourraient toucher sans son autorisation. Le raisonnement d'ensemble est d'ailleurs intéressant d'un point de vue stratégique. Alors que l'article 79-3 de la Loi fondamentale ne protégeait que le fédéralisme, la dignité de la personne humaine et la démocratie, le constat de l'absence de démocratie européenne permettait d'étendre la portée de ce principe à de nombreux autres domaines supposés indissociables d'un Etat démocratique. Sur des questions aussi variées que le droit pénal ou l'engagement de militaires allemands, le Tribunal se réservait la possibilité de censurer y compris des projets de révision

¹ *Ibid.*, § 412-419.

constitutionnelle approuvant des transferts de compétences, au nom de la défense des droits démocratiques des citoyens.

Comme pour la décision *Maastricht*, Lindseth (2010) voit dans *Lisbonne* une transposition au niveau européen de la défense des prérogatives parlementaires au niveau national, tandis que de nombreux commentateurs voient dans la délimitation d'un « domaine réservé » un pas supplémentaire vers le « nationalisme » (Beck, 2011, p. 480-482). Mais comme pour *Maastricht*, il convient de souligner que ces limites restent posées en termes vagues et que l'Union européenne est déjà dotée de certaines compétences relevant du « domaine réservé » (Beck, 2011, p. 481). L'arrêt *Lisbonne* ne doit donc pas être lu comme une liste d'interdictions formelles mais plutôt comme une liste de pouvoirs revendiqués par le Tribunal, se ménageant une large marge d'appréciation pour valider ou refuser de futurs transferts de compétences.

Conclusion

L'étude du cas allemand confirme que tant que les cours supérieures sont en mesure de résister à l'intégration juridique, c'est-à-dire à la mise en œuvre de la primauté du droit communautaire puis de l'Union européenne, elles restent attachées à des politiques d'équilibre, de limitation de la dépendance par endiguement, visant la préservation de leur indépendance. En revanche, à partir du moment où une cour supérieure est confrontée à la dépendance de fait du droit qu'elle applique à l'égard du droit communautaire et de la CJCE, et où elle n'est plus en mesure de limiter cette évolution, elle se rallie à l'intégration juridique. Le Tribunal constitutionnel fédéral illustre le cas de l'indépendance préservée et du succès de l'endiguement. La Cour fédérale des finances en revanche illustre le cas de l'intégration sous la contrainte.

2. En France

Alors qu'en Allemagne, l'intégration juridique fut marquée d'un bout à l'autre par le rôle de quasi cour suprême tenu par le Tribunal constitutionnel fédéral, capable d'harmoniser les

jurisprudences relatives au droit communautaire, le cas français illustre une configuration très différente. En effet, le Conseil constitutionnel ne reçoit pas de recours constitutionnels directement adressés par des particuliers estimant avoir été lésés par une autre juridiction et la question prioritaire de constitutionnalité, transmise par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, n'est inscrite dans la Constitution que depuis la révision du 23 juillet 2008. Par ailleurs, alors que la protection des droits fondamentaux a toujours constitué une compétence essentielle du Tribunal de Karlsruhe, le Conseil constitutionnel ne s'est engagé dans cette voie qu'en 1971¹. La nature juridictionnelle du Conseil constitutionnel fut longtemps mise en doute et l'espoir d'une unification des différentes branches du droit sous l'égide du Conseil constitutionnel n'est apparu que tardivement (François, 1990 ; 1997). C'est pourquoi la reconnaissance de la primauté du droit communautaire ne se fit pas en France sous l'autorité d'une quasi cour suprême comme en Allemagne, mais chaque cour supérieure formant le sommet de sa propre « pyramide » put se déterminer de façon relativement autonome. Notamment, le Conseil d'Etat est le juge de premier et dernier ressort pour les recours en excès de pouvoir les plus importants (notamment contre les actes réglementaires pris par des ministres) et les cours administratives d'appel ne sont venues les suppléer que depuis 1989. Surtout, ses décisions ne peuvent en aucun cas être cassées par le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, alors que le Tribunal constitutionnel fédéral allemand défendit sa protection des droits fondamentaux face au droit communautaire dès les années 1970, le Conseil constitutionnel français, pour qui cette fonction était beaucoup plus récente au niveau national, ne prit des décisions similaires que beaucoup plus tard. Néanmoins et malgré ces différences, nous verrons que la règle, selon laquelle les cours supérieures cherchent tant qu'elles le peuvent à préserver leur indépendance et ne se résignent à mettre en œuvre la primauté du droit communautaire qu'à partir du moment où elles sont fortement dépendantes du droit communautaire et de la CJCE, en particulier parce que le droit qu'elles interprètent est de fait largement européenisé, se vérifie ici aussi.

a. Résistances

En France, l'article 55 de la Constitution de 1958 posait dès le départ le principe de la supériorité des traités sur les lois. Cependant, comme en Allemagne, chaque cour interpréta ce

¹ C. const., *Liberté d'association*, 16 juillet 1971.

principe dans le sens qui favorisait la préservation de son autorité, en fonction de ses contraintes propres. Le Conseil d'Etat suivit une stratégie de résistance et de limitation de l'influence de la CJCE très proche de celle de la Cour fédérale des finances en Allemagne, mais contrairement à cette dernière, il put la suivre sans subir les pressions de cours inférieures ou du Conseil constitutionnel.

Un premier arrêt du Conseil d'Etat fut l'occasion pour la Haute assemblée d'inaugurer une politique défensive, visant à éviter de se placer en position subordonnée par rapport à la CJCE et à ses interprétations, autrement dit à éviter la dépendance et à défendre sa position de cour supérieure de l'ordre administratif. Dans l'affaire *Shell Berre*¹, des sociétés importatrices de pétrole attaquaient un décret du 3 janvier 1959 pris en application d'une loi modifiée le 30 mars 1928, ainsi qu'un arrêté paru le même jour en application du décret, qui restreignait leurs activités de distribution. Un des moyens avancés était que l'arrêté était incompatible avec le traité de Rome, signé le 25 mars 1957. La commissaire du gouvernement Nicole Questiaux se montra d'autant plus disposée à reconnaître qu'un éventuel conflit entre le traité et la loi de 1928 devrait être résolu au bénéfice du traité que, dans ce cas précis, la loi nationale était antérieure au traité². En revanche, la question se posait de savoir si ce problème pouvait être résolu directement par le Conseil d'Etat ou s'il devait faire l'objet d'une question préjudicielle à la CJCE, en vertu de l'article 177 du traité de Rome qui disposait que, lorsqu'une question d'interprétation du traité était soulevée devant une cour nationale supérieure, la saisie de la CJCE était obligatoire. Questiaux proposa d'appliquer la théorie de l'« acte clair », selon laquelle il fallait distinguer « l'interprétation » du traité de son « application » : si l'interprétation d'un texte dont le sens est douteux nécessite un renvoi préjudiciel, la simple application d'un acte clair ne le nécessite pas³. Questiaux s'opposa ainsi à une lecture maximaliste de l'article 177 selon laquelle le juge national serait « *a priori* incapable de lire » le traité, y compris l'article 177 lui-même, et devrait faire appel à la CJCE à chaque fois qu'il aurait à en envisager l'application⁴. Elle invoqua contre cette option le risque d'ouvrir « la porte aux moyens dilatoires encombrant les deux juridictions⁵ ». Mais en défendant la théorie de l'acte clair, le Conseil d'Etat protégeait surtout sa propre compétence, en limitant les cas

¹ CE, *Société des pétroles Shell-Berre et autre*, 19 juin 1964.

² Questiaux, conclusions sur CE, *Société des pétroles Shell-Berre et autre*, 19 juin 1964, *R.D.P.*, septembre-octobre 1964, p. 1032.

³ *Ibidem*, p. 1029.

⁴ *Ibid.*, p. 1030.

⁵ *Ibid.*, p. 1031.

où il était contraint de s'en remettre à l'interprétation d'un acteur extérieur. La commissaire du gouvernement conclut qu'en l'espèce, le traité de Rome, notamment son article 37, était clair et qu'il autorisait les dispositions de la loi de 1928 et de l'arrêté de 1959¹. Le Conseil d'Etat pouvait donc « appliquer » le traité sans poser de question préjudicielle et rejeter la requête. L'usage de la théorie de l'acte clair dans ce cas suscita la critique, voire le « tollé doctrinal » (Ryziger, 1990 ; Sabourin, 1993, p. 409), de la part de nombreux commentateurs favorables au droit communautaire (Alter, 2001, p. 139).

Le premier cas posant directement la question de la primauté du droit communautaire sur les lois nationales postérieures apparut en 1968. Alors que le règlement européen n° 19 du 4 avril 1962 soumettait les importations d'origine extracommunautaire à un régime douanier particulier, une ordonnance du 19 septembre 1962 prévoyait que l'Algérie continuerait temporairement à bénéficier du même statut douanier qu'avant son accession à l'indépendance. Le ministre de l'Agriculture autorisa alors l'importation d'une grande quantité de semoule algérienne en l'exemptant des droits prévus par le règlement européen, décision qui fut alors attaquée devant le Conseil d'Etat². La commissaire du gouvernement Questiaux, dans ses conclusions, commença par étudier une première hypothèse restrictive, celle dans laquelle l'ordonnance n'aurait fait que maintenir la France et l'Algérie dans le même territoire douanier, sans pour autant interdire les prélèvements communautaires entre ces deux Etats. Dans ce cas, l'ordonnance n'était pas en contradiction avec le règlement européen et il s'agissait de savoir si celui-ci devait s'appliquer uniquement aux importations à la frontière du territoire douanier ou également aux « marchandises provenant, à l'intérieur d'un territoire douanier commun, d'un Etat étranger³ ». Or, comme le règlement n'était pas clair sur ce point, il aurait été, dans cette hypothèse, nécessaire de poser une question préjudicielle à la CJCE. Mais Questiaux recommanda plutôt une interprétation extensive de l'ordonnance, selon laquelle celle-ci figeait simplement le *statu quo* et exemptait de tout prélèvement les marchandises en provenance d'Algérie. Suivant cette interprétation, l'ordonnance était peut-être en contradiction avec le règlement européen, mais, selon Questiaux, le Conseil d'Etat devait se contenter de l'appliquer puisqu'il ne lui appartenait pas d'écarter une loi postérieure au bénéfice de droit communautaire⁴. La commissaire du

¹ *Ibid.*, p. 1032-1034.

² CE, *Syndicat général des fabricants de Semoules de France*, 1^{er} mars 1968.

³ Questiaux, conclusions sur CE, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, *A.J.D.A.*, 1968, II, p. 237.

⁴ *Ibidem*, p. 238.

gouvernement estima que, pas plus que le contrôle de constitutionnalité de la loi, le contrôle de conventionalité de la loi, découlant de l'article 55 de la Constitution, n'appartenait au Conseil d'Etat, reprenant ainsi la théorie de la loi écran¹. Il s'agissait donc d'une part de ne pas empiéter sur les prérogatives du législateur. Cette doctrine fut très critiquée par les commentateurs, dans la mesure où elle exposait la France à des actions en manquements (Sabourin, 1993, p. 400).

Mais comme le souligne Alter (2001, p. 143), l'argumentation de Questiaux se fondait surtout sur la défense du domaine de compétence du Conseil d'Etat contre la possible intrusion de la CJCE. Si le Conseil d'Etat avait choisi d'effectuer un contrôle de conventionalité de l'ordonnance du 19 septembre 1962, il lui aurait fallu poser une question préjudicielle à la CJCE, afin de savoir si des mesures transitoires pouvaient être prises dans le cas, non prévu par le règlement européen, où un territoire quittait la Communauté². En effet, il était permis de penser que de telles mesures transitoires ne violaient pas les engagements européens de la France puisque la Commission européenne et les Etats membres continuèrent, pendant une période de négociation, à faire bénéficier l'Algérie du régime qui lui était applicable avant son indépendance³. Or, c'est précisément le risque d'avoir à demander son interprétation à la Cour de Luxembourg que cherchait à éviter Questiaux : « Il est difficile d'imaginer que se créent, dans tous les domaines affectés par un traité international, des zones entières où les lois seraient privées d'effet par le juge, et justement sur la base de textes qu'il n'a même pas entière qualité pour interpréter. » Ainsi, en estimant d'une part que la décision attaquée était bien fondée sur des dispositions de la loi nationale, et d'autre part en refusant d'opérer un contrôle de conventionalité de l'ordonnance, le Conseil d'Etat choisissait la seule option qui lui épargnait de poser la question préjudicielle. De façon générale, il évitait d'avoir à se placer dans une position de dépendance, consistant à mettre en œuvre les interprétations d'une autre juridiction. Dans la continuité de son arrêt *Shell Berre*, où il refusait de poser la question préjudicielle à la CJCE sur les points où le traité apparaissait suffisamment « clair », le Conseil d'Etat refusait de voir ses propres interprétations des textes risquer d'être remises en question par la CJCE, et par conséquent de voir son autorité et sa suprématie entachée. Nous retrouvons donc ici la première réaction typique, celle de la résistance, la recherche de la

¹ CE, *Arrighi*, 6 novembre 1936

² Questiaux, conclusions sur CE, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, *A.J.D.A.*, 1968, II, p. 237-238.

³ Ce point est également rappelé par le procureur général Touffait dans ses conclusions sur C. cass., 24 mai 1975, *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, *Gazette du Palais*, 1975 (2^e sem.), p. 472.

limitation de la dépendance. La commissaire du gouvernement Questiaux estima par ailleurs que les éventuelles contradictions entre la loi française et le traité devaient être réglées par le recours à la CJCE de la part d'un autre Etat membre (art. 170 du traité de Rome) et en amont, prévenues dans le cadre de la fonction consultative du Conseil d'Etat, à l'occasion des avis qu'il rendait sur les projets de loi, les contradictions « involontaires » révélées lors de litiges contentieux pouvant quant à elles faire l'objet de rapports orientant le gouvernement dans son effort d'harmonisation¹. Dans un contexte de faible pénétration du droit national par le droit communautaire, il semblait parfaitement possible de traiter les conflits entre droits au cas par cas, éventuellement via la procédure parlementaire. L'indépendance du juge et la prérogative du Parlement s'en trouvaient ainsi préservées. C'est pourquoi, cette jurisprudence qui a été qualifiée de réflexe « nationaliste » ou encore de manifestation du « chauvinisme » général de la France des années 1960 (Ryziger, 1990), doit être interprétée plutôt comme une stratégie d'endiguement comparable à celle tentée à la même époque par la Cour fédérale des finances allemande ou à celle, aboutie, du Tribunal constitutionnel fédéral dans *Solange* (Darras et Pirote, 1976, p. 420).

Il faut enfin souligner que la logique de résistance qui structurait ces décisions tenait essentiellement à la position institutionnelle des conseillers d'Etat, cherchant à préserver le statut de cour supérieure de leur juridiction, bien plus qu'à des questions de personnes ou de culture. Plötner (1998, p. 56) insiste par exemple sur l'éducation des conseillers d'Etat, apprenant à l'ENA à se méfier des institutions européennes, ainsi que sur le prestige de leur carrière. Mais il faut remarquer que dans la même période, des conseillers d'Etat partis travailler dans les institutions européennes se trouvaient quant à eux à l'avant-garde de l'activisme en faveur de la primauté du droit communautaire, comme Maurice Lagrange, avocat général à la Cour de Justice de Luxembourg jusqu'en 1964, dont les conclusions sur l'affaire *Costa c. ENEL* avaient promu la notion d'« ordre juridique propre » (Wilson, 2008 ; Vauchez, 2013, p. 85-87), ou encore Michel Gaudet, directeur du service juridique de la Commission jusqu'en 1969, qui avait défendu l'effet direct du traité de Rome dans un mémoire sur l'affaire *Van Gend & Loos* (Vauchez, 2013, p. 54-55). A Paris ou à Luxembourg, plus que les personnes, c'étaient les positions institutionnelles qui parlaient, suivant ce que François (1990, p. 54-55) a appelé « l'effet Becket » en référence à

¹ Questiaux, conclusions sur CE, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, *A.J.D.A.*, 1968, II, p. 239.

l'archevêque de Canterbury Thomas Becket, c'est-à-dire l'intériorisation par un individu des contraintes de l'institution dans laquelle il est nommé.

La décision *IVG* du Conseil constitutionnel, par laquelle il refusa d'exercer le contrôle de conventionalité des lois¹, comme l'avait fait en 1971 le Tribunal constitutionnel fédéral, peut s'expliquer exactement par le même souci de ne pas risquer d'être contredit (Guillaume, 2008, p. 84), d'autant plus qu'à l'époque le Conseil constitutionnel ne pouvait opérer son contrôle qu'*a priori*. En effet, en déclarant une loi conforme aux traités européens, il aurait alors couru le risque de voir sa décision contredite *a posteriori* par la CJCE ou la CEDH, ce qui aurait sérieusement relativisé l'autorité de ses décisions et la portée de l'article 62 de la Constitution qui les protège comme n'étant susceptibles d'aucun recours. C'est d'ailleurs bien ce « caractère absolu et définitif » de ses décisions que le Conseil constitutionnel invoqua, l'opposant au caractère « à la fois relatif et contingent » du principe énoncé à l'article 55 de la Constitution, limité au champ d'application du traité d'une part et subordonné à la condition de réciprocité d'autre part. Or, cette opposition pouvait sembler quelque peu formelle au sujet du traité de Rome dans la mesure où son champ d'application était très général et où son article 170 établissait un mécanisme de contrôle du respect de la réciprocité, via la procédure du recours en manquement² (Genevois, 1988, p. 213). En réalité, c'était bien plutôt les éventuelles intrusions des cours européennes qui risquaient de remettre en cause le caractère « absolu et définitif » des décisions du Conseil constitutionnel, au cas où celui-ci se serait aventuré à contrôler la conventionalité des lois. Comme dans le cas du Conseil d'Etat, il s'agissait d'éviter d'appliquer des textes sur l'interprétation desquels le Conseil constitutionnel n'avait pas le dernier mot. Pire : si le Conseil constitutionnel avait inclus le contrôle de conventionalité dans le contrôle de constitutionnalité, il aurait ainsi pris le risque de faire entrer les traités dans le bloc de constitutionnalité, à égalité avec les autres dispositions constitutionnelles³. Tout engagement européen aurait ainsi été, par définition constitutionnel, sans qu'il soit besoin ni de le contrôler ni de réviser la Constitution. C'était pratiquement donner aux institutions européennes le pouvoir de modifier la Constitution française et à la CJCE celui de l'interpréter. Cela aurait constitué une abdication totalement gratuite que rien n'imposait. La défense de la compétence propre du Conseil constitutionnel

¹ C. const., *Interruption volontaire de grossesse*, 15 janvier 1975.

² Voir sur ce point les remarques du commissaire du gouvernement Frydman, dans ses conclusions sur CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Recueil Lebon*, p. 193.

³ *Ibidem*.

impliquait donc une distinction claire entre les traités et la Constitution : « Considérant qu'une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution ». Cette distinction qualifiée d'« énigmatique » par Plötner (1998, p. 43) et de « déroutante » par Alter (2001, p. 146) avait donc de sérieux fondements du point de vue d'une stratégie d'indépendance. La décision *IVG* allait être interprétée par la Cour de cassation comme un encouragement à opérer le contrôle de conventionalité elle-même¹, par le Conseil d'Etat (1982, p. 47) comme une prise de position identique à *Semoules de France* (dans les deux cas le juge affirme qu'il n'est pas compétent pour assurer le respect de l'article 55), mais aussi par certains députés comme l'affirmation du monopole du Parlement en la matière et donc comme une condamnation du contrôle de conventionalité juridictionnel en général². D'autres enfin y virent une façon de « botter en touche » sans trancher (Sabourin, 1993, p. 401). Au-delà de ces interprétations contradictoires et intéressées, surtout quand elles viennent d'autres institutions, cette décision était d'abord objectivement un acte de résistance, de préservation de l'indépendance du Conseil constitutionnel. Dans la continuité, la décision de 1976 autorisant l'élection du Parlement européen au suffrage universel, le fit sur la base d'une distinction complexe entre les « limitations » de la souveraineté nationale permises par la Constitution, et les « transferts » quant à eux interdits par elle³. Cela signifiait cependant que le Conseil constitutionnel entendait bien à l'avenir contrôler la constitutionnalité des traités. Comme le Tribunal constitutionnel fédéral, le Conseil constitutionnel a donc très tôt voulu affirmer que le droit communautaire, qui ne devait sa validité en France que de l'article 55, devait être conforme à la Constitution et qu'il ne pouvait simplement s'ériger en « ordre juridique propre⁴ », comme avancé par la CJCE. Cependant, à la différence du Tribunal constitutionnel allemand, le Conseil constitutionnel venait tout juste de commencer à protéger les droits fondamentaux évoqués dans le préambule de la Constitution et ne pouvait exercer son contrôle qu'*a priori*. Pour ces deux raisons, le Conseil constitutionnel ne se trouva pas, à cette époque, confronté à la question de la conformité d'une norme communautaire au regard de sa protection des droits fondamentaux. En 1977, le Conseil constitutionnel eut à contrôler deux lois portant application d'un règlement communautaire⁵. Cependant, les requérants ne critiquaient pas ces lois au regard des droits fondamentaux, mais au regard du principe de

¹ Touffait, conclusions sur C. cass., *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, 24 mai 1975, *Gazette du Palais*, 1975 (2^e sem.), p. 474.

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 9 octobre 1980, p. 2644, intervention du député Aurillac.

³ C. const., *Election de l'Assemblée parlementaire des Communautés*, 30 décembre 1976.

⁴ CJCE, *Costa c. ENEL* (6/64), 15 juillet 1964.

⁵ C. const., *Loi de finance pour 1978 et Loi de finance rectificative pour 1977*, 30 décembre 1977.

souveraineté nationale (article 3 de la Constitution) et du principe de consentement du peuple à l'impôt (article 34), ce à quoi le Conseil répondit que les dispositions attaquées n'étaient « que la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France qui sont entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution ». Il ne répondait là à aucune menace quant à sa propre jurisprudence. Par la suite, le Conseil constitutionnel eut aussi à contrôler des lois de transposition de directives communautaires, sans que la question de la constitutionnalité de ces directives soit soulevée¹. Au regard de ces cas, Jean-Eric Schoettl, secrétaire général du Conseil constitutionnel de 1997 à 2007 conclut simplement à cette époque que le Conseil « pourrait » être invité à contrôler une norme européenne (1998a). Le problème qu'avait eu à résoudre le Tribunal de Karlsruhe dans son arrêt *Solange* mit donc, comme nous le verrons, beaucoup plus de temps à se poser au Conseil constitutionnel.

b. Divergences

Comme en Allemagne, la reconnaissance de la primauté du droit communautaire fut l'occasion pour une juridiction relativement dominée (la Cour de cassation) de concurrencer une juridiction dominante (le Conseil d'Etat). Mais le point essentiel est que, ce désaccord intervenant entre deux ordres juridictionnels, sans que le Conseil constitutionnel ne puisse jouer le rôle de quasi cour suprême du Tribunal de Karlsruhe, une divergence d'interprétation s'installa durablement. La concurrence entre cours pointée par Alter (2001) comme le mécanisme essentiel favorisant l'intégration juridique ne put donc pas jouer ce rôle dans le cas français, du fait de la grande autonomie des juridictions les unes par rapport aux autres.

C'est dans le contexte de la décision *IVG* qu'intervint la première reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur une loi nationale postérieure par une cour supérieure française, la Cour de cassation². L'affaire *Jacques Vabre*, tout comme l'affaire *Lütticke* portait sur une taxation des importations équivalant à un droit de douane déguisé, en violation de l'article 95 CE. Le procureur général Adolphe Touffait constata d'abord que le texte attaqué avait bien un caractère législatif, ce qui imposait de répondre à la question de la primauté du

¹ C. const., *Loi de finances rectificative pour 1978*, 29 décembre 1978 ; *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés*, 3 août 1994 ; *Loi relative à l'information et à la consultation des salariés*, 6 novembre 1996.

² C. cass., *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, 24 mai 1975.

traité sur la loi postérieure¹. Puis, il prit appui sur la récente décision *IVG* du Conseil constitutionnel pour affirmer que le contrôle de conventionalité n'était pas un contrôle de constitutionnalité et que le Conseil constitutionnel, en refusant de l'assurer, renvoyait implicitement cette responsabilité aux juges judiciaires et administratifs². Et cette injonction devait obligatoirement être suivie, l'article 62 de la Constitution conférant une autorité absolue aux décisions du Conseil constitutionnel. Le procureur général demanda à la Cour non seulement de faire prévaloir le traité sur la loi postérieure, mais aussi de fonder cette primauté non pas sur l'article 55 de la Constitution mais sur la « nature même de l'ordre juridique » européen, afin de donner à l'arrêt une portée internationale³. Ce en quoi il ne fut pas tout à fait suivi, puisque la Cour de Cassation évoqua à la fois l'article 55 et l'« ordre juridique propre » mentionné dans l'arrêt *Costa* de la CJCE. La position particulièrement favorable à la CJCE défendue par le procureur général Touffait s'inscrivait dans une trajectoire individuelle. Elle s'était déjà manifestée dans le passé et se prolongea par la suite lorsqu'il devint juge à la CJCE de 1976 à 1982 (Plötner, 1998, p. 60). Cependant, le procureur général n'aurait pas pu obtenir l'adhésion de la Cour sur une décision aussi importante si sa position n'avait reflété qu'une inclinaison personnelle. La Cour de cassation a d'ailleurs confirmé depuis que son soutien à la CJCE était une tendance lourde. Tout récemment, elle n'a ainsi pas hésité à mettre en cause le nouveau dispositif de question prioritaire de constitutionnalité issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, de peur qu'il n'entrave sa capacité à solliciter la CJCE⁴. Cela revenait à privilégier la coopération avec la Cour de Luxembourg sur celle avec le Conseil constitutionnel. Il convient donc d'expliquer cette position par des facteurs structurels.

Le fait marquant est que, dans le cas français, la concurrence n'a pas tant joué entre cours inférieures et cours supérieures, comme dans le cas allemand entre cours de *Land* et cours fédérales, mais plutôt entre les deux ordres judiciaire et administratif. En effet, le contrôle des actes de l'administration est normalement le domaine réservé du Conseil d'Etat. Et c'était pour protéger ce domaine réservé que celui-ci avait refusé dans ses arrêts *Shell Berre* et *Semoules de France* de laisser la CJCE y intervenir. En revanche, la Cour de Cassation n'avait pas grand-chose à perdre à s'appuyer sur la CJCE et la primauté des traités dans un

¹ Touffait, conclusions sur C. cass., *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, 24 mai 1975, *Gazette du Palais*, 1975 (2^e sem.), p. 471-472.

² *Ibidem*, p. 473-474.

³ *Ibid.*, p. 475.

⁴ C. cass., *QPC*, 16 avril 2010.

domaine de toute façon traditionnellement dominé par le Conseil d'Etat. Au contraire, la mise en œuvre du droit communautaire pouvait représenter un gain d'influence sur le Conseil d'Etat (Plötener, 1998, p. 60). C'est la raison pour laquelle, en France, entre 1960 et 1964, 90% des questions préjudicielles à la CJCE émanaient de l'ordre judiciaire (Alter, 2001, p. 129). Cette différence de situation et de contrainte fut d'ailleurs explicitement soulignée par le procureur général Touffait dans ses conclusions. Il affirma en effet que la divergence jurisprudentielle de l'ordre judiciaire avec l'ordre administratif pouvait notamment s'expliquer par « le rôle différent » de ces juridictions, par « la limite de leurs pouvoirs, leur compétence particulière, leur technique propre¹ ». Ainsi, remarquait Touffait, « le magistrat administratif est le juge de la légalité des actes administratifs », d'où son « hésitation » à renverser une jurisprudence « lentement élaborée » par lui. En revanche, l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 interdisait formellement au juge judiciaire de se prononcer sur des actes administratifs. Ce n'était qu'à l'occasion d'un litige pénal ou (comme ici) fiscal que le juge judiciaire pouvait avoir à écarter « l'application, en l'espèce, de la règle inférieure au bénéfice de la règle supérieure ». Alors que la primauté du droit communautaire menaçait le cœur de la compétence du Conseil d'Etat et sa position dominante en tant que juge de l'administration, elle ne faisait que modifier la hiérarchie des textes à appliquer pour la Cour de Cassation, dans un domaine où son rôle était de toute façon secondaire. C'était tellement vrai que, dans l'affaire *Jacques Vabre*, le premier moyen invoqué par l'administration des douanes dans son pourvoi en cassation n'était autre que l'incompétence des tribunaux judiciaires en la matière, l'appréciation du caractère protectionniste d'un impôt étant, selon cette administration, de la compétence exclusive du juge administratif. Par ailleurs, Vedel (1987, p. 27-28) souligna également pour expliquer la divergence des deux cours que les principes jurisprudentiels forgés par le Conseil d'Etat constituaient, « bien plus que les lois », « la substance du droit qu'il applique ». En revanche, la Cour de cassation a créé beaucoup moins de normes juridiques et s'appuie beaucoup plus sur les codes, notamment le code civil. Les revirements de jurisprudence sont donc beaucoup moins coûteux pour la seconde. Et justement, la Cour de cassation trouvait là une occasion de développer son influence en prenant un arrêt de première importance, ce qui était plutôt une prérogative traditionnelle du Conseil d'Etat. Notons d'ailleurs que le procureur général Touffait recommanda de ne pas poser de question

¹ Touffait, conclusions sur C. cass., *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, 24 mai 1975, *Gazette du Palais*, 1975 (2^e sem.), p. 473.

préjudicielle à la CJCE, ce qui serait revenu à reconnaître implicitement la primauté du traité, précisément pour réserver le prestige de cette prise de position à la Cour de cassation¹.

Nous retrouvons donc, exactement comme dans le cas allemand, une opposition entre d'une part des cours dominantes dans la contrôle de l'administration qui adoptent une posture défensive (Cour fédérale des finances, Conseil d'Etat) et d'autre part des cours dominées qui adoptent une posture coopérative à l'égard de la CJCE dans la mesure où cela leur permet d'étendre leur influence (tribunaux des finances locaux, Cour de Cassation). Ce schéma correspond donc globalement à la thèse d'Alter de la compétition entre cours (2001, p. 150). Cependant, ce désaccord s'exprimant dans deux ordres juridictionnels séparés ne pouvait pas avoir la même portée qu'en Allemagne, où il s'était exprimé au sein d'un même ordre. Il n'avait donc pas les mêmes conséquences. La Cour de cassation ne pouvait communautariser le domaine de compétence du Conseil d'Etat en s'appuyant sur la CJCE et sur la protection du Conseil constitutionnel. Du fait de la relative indépendance des ordres juridictionnels en France, la compétition inter-cours n'avait pas du tout la même portée qu'en Allemagne. C'est pourquoi, nous le verrons, cette théorie s'avère insuffisante pour rendre compte de l'intégration juridique en France.

En effet, de son côté, le Conseil d'Etat, loin d'être affecté par la position de la Cour de cassation, confirma sa posture de résistance en continuant à appliquer sa jurisprudence *Semoules de France*. Le conflit s'approfondit même avec l'arrêt *Cohn-Bendit*, à l'occasion duquel non seulement le Conseil d'Etat s'opposa frontalement à la jurisprudence de la CJCE sur l'effet direct des directives, mais encore sans lui poser de question préjudicielle². Cette affaire illustre parfaitement la différence entre le cas allemand et le cas français puisque, comme nous l'avons vu, la Cour fédérale des finances suivit à la même époque la position du Conseil d'Etat. Mais alors que la Cour allemande vit sa position contestée par les cours inférieures et finalement cassée par le Tribunal constitutionnel fédéral, le Conseil d'Etat ne connut pas ces contraintes liées à la compétition inter-cours et put suivre sa propre voie, indépendamment des autres juridictions.

Comme lorsqu'il avait eu à répondre à la question de la primauté des traités sur la loi postérieure, le Conseil d'Etat manifesta son refus de se placer en position subordonnée par

¹ *Ibidem*, p. 472-473.

² CE, *Ministre de l'Intérieur c. Daniel Cohn-Bendit*, 22 décembre 1978.

rapport à la CJCE et à ses interprétations. Dans cette affaire, Daniel Cohn-Bendit avait attaqué la décision du ministre de l'Intérieur de ne pas abroger l'arrêté d'expulsion qui avait été pris à son encontre à la suite des événements de mai 1968. Selon lui, la décision du ministre devait être annulée car elle n'avait pas respecté la directive européenne n° 64/221 sur les mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Cette directive prévoyait notamment que les raisons à l'origine d'une décision de ce type devaient être portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que ne s'y opposent des motifs liés à la sûreté de l'Etat ; or, tel n'avait pas été le cas en l'espèce. Aucun texte national à portée législative n'était en cause, donc la primauté de la directive n'était pas contestable ; en revanche, il s'agissait de savoir si une directive pouvait avoir un effet direct et donc être invoquée devant une juridiction nationale à l'encontre d'un acte administratif individuel. Comme nous l'avons déjà vu, ce point était discutable car si l'article 189 du traité de Rome mentionnait très explicitement le caractère « directement applicable » des règlements, il se contentait d'affirmer que les directives imposaient aux Etats membres une obligation de résultat en leur laissant la liberté quant à la forme et aux moyens. Or, la CJCE avait jugé que les directives étaient tout de même susceptibles d'avoir un effet direct, même en l'absence de toute transposition nationale, et que par conséquent, les particuliers pouvaient les faire valoir devant les juridictions des Etats membres¹ ; et la Cour de Luxembourg avait déjà jugé dans des affaires précédentes que plusieurs dispositions de la directive n° 64/221 étaient directement applicables, dont celles invoquées par Daniel Cohn-Bendit. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Bruno Genevois recommanda au contraire de « s'en tenir à la lettre de l'article 189 », selon laquelle seul le règlement est directement applicable². Par ailleurs, il constata qu'il était impossible de « requalifier » la directive en règlement car le traité de Rome en son article 56 prévoyait que les dispositions nationales en ce domaine ne pouvaient être coordonnées que par des directives³. Selon Genevois, le non respect d'une directive par un Etat ne pouvait être sanctionné que par le recours en manquement de la Commission européenne ou d'un autre Etat membre devant la CJCE⁴. Quant au juge national, il ne pouvait que sanctionner le refus de l'Etat d'appliquer une directive dans un délai raisonnable ou, si une mesure d'application

¹ CJCE, *Van Duyn c. Home Office* (41/74), 4 décembre 1974.

² Genevois, conclusions sur CE, *ministre de l'Intérieur c. Daniel Cohn-Bendit*, 22 décembre 1978, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1979, janvier-juin, p. 162.

³ *Ibidem*, p. 164.

⁴ *Ibid.*, p. 163.

avait été prise, contrôler la fidélité de cette mesure à l'égard de la directive¹. Or, en l'espèce, Daniel Cohn-Bendit n'avait jamais contesté la légalité des décrets de transposition de la directive n° 64/221². Cependant, le commissaire du gouvernement recommanda, puisque son interprétation du traité de Rome allait clairement à l'encontre de celle de la CJCE, d'engager un dialogue avec les juges de Luxembourg en soulevant ces arguments dans une question préjudicielle³. En effet, il n'était pas possible, selon lui, de se réfugier derrière la théorie de l'« acte clair » et prétendre « appliquer » et non « interpréter » le traité, tout en défendant une interprétation contraire à celle de la Cour chargée d'harmoniser les interprétations⁴. Et Genevois souligna qu'il serait contradictoire d'en appeler à une application stricte de l'article 189 du traité de Rome tout en refusant d'appliquer son article 177, qui rend obligatoire la question préjudicielle lorsqu'une question d'interprétation se pose devant une cour nationale supérieure⁵. Or, c'est précisément cette voie que le Conseil d'Etat choisit de suivre, contre l'avis du commissaire du gouvernement. Il jugea que les directives ne pouvaient être invoquées contre un acte administratif individuel et en employant la formule « il ressort clairement », il mobilisa l'argument de l'acte clair pour ne pas avoir à poser de question préjudicielle. Cet arrêt fut mal accueilli par la doctrine, dans la mesure où il semblait constituer un défi affirmé au droit communautaire (Ryziger, 1990).

Le commissaire du gouvernement avait conclu en mettant en garde contre la tentation de la « guerre des juges⁶ » et c'était bien de cela qu'il s'agissait. Cette décision, typique de l'attitude de résistance, consistait en effet à défendre le pouvoir du Conseil d'Etat en cherchant à limiter au maximum sa dépendance à l'égard de la Cour de Luxembourg. D'une part, en contestant l'effet direct des directives, le Conseil d'Etat ne faisait pas que s'opposer à une jurisprudence bien établie de la Cour : il lui contestait un des fondements essentiels de son influence. En effet, comme le rappela Genevois, les recours en manquement exercés par la Commission et les Etats membres étant en pratique peu nombreux, l'effet direct des directives était ce qui permettait à la CJCE d'exercer un contrôle effectif de la mise en œuvre du traité de Rome, à partir des actions (beaucoup plus nombreuses) des simples justiciables et

¹ *Ibid.*, p. 164

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 167.

⁴ *Ibid.*, p. 166.

⁵ *Ibid.*, p. 167.

⁶ *Ibid.*, p. 168

des questions préjudicielles qu'elles entraînaient de la part des juridictions nationales¹. Autrement dit, contester l'effet direct des directives revenait à retirer à la CJCE des occasions de s'exprimer, d'exercer son influence et d'imposer ses interprétations au juge national. D'autre part, le refus du Conseil d'Etat de soumettre son interprétation à une question préjudicielle revenait, au prix d'une violation de l'article 177 du traité de Rome, à contester à la Cour de Luxembourg sa position de gardienne de l'interprétation du traité. Il ne s'agissait plus simplement de refuser d'alimenter la CJCE en lui retirant des occasions de s'exprimer, mais de l'attaquer clairement sur sa compétence la plus essentielle.

Comme dans l'arrêt *Maastricht* du Tribunal de Karlsruhe, le message adressé à la CJCE lui signifiait qu'elle ne pouvait étendre ses compétences sans limite. Le Conseil s'opposait ainsi à « une modification purement prétorienne de la répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté » (Dutheillet de Lamothe et Robineau, 1979, p. 29). Mais comme pour le Tribunal constitutionnel fédéral lors de son arrêt *Solange I*, la défense du domaine du Conseil passait désormais par une offensive contre celle de la CJCE. Certes dans le fond, l'arrêt *Cohn-Bendit* était dans la continuité de la politique inaugurée par *Shell Berre* et *Semoules de France*, qui consistait à limiter la dépendance du droit français à l'égard des institutions européennes. Mais cette logique, suivie jusqu'au bout de ses implications, conduisait le Conseil à adopter une attitude de plus en plus agressive, allant jusqu'à attaquer le domaine de la CJCE. En effet, si la question préjudicielle avait été posée quant à l'interprétation de l'article 189, il était à craindre que la CJCE se contente de confirmer sa jurisprudence « purement et simplement² », ce qui « cette fois, aurait définitivement lié le Conseil d'Etat » (Dutheillet de Lamothe et Robineau, 1979, p. 29). En ce cas, l'attitude conciliante du Conseil serait revenue à une « soumission pure et simple³ ». A l'inverse, l'« attitude de grande indépendance⁴ », impliquant la violation de l'article 177 et l'offensive à l'encontre de la compétence de la CJCE, constituait la seule voie écartant tout risque de « soumission ». Cet épisode nous fournit ainsi, dans le domaine des relations entre cours, un exemple typique du « dilemme sécuritaire » tel que l'a analysé la théorie réaliste des relations internationales (Jervis, 1978) : *a priori*, le Conseil d'Etat ne cherchait pas à nier la compétence de la CJCE à interpréter le traité (Dutheillet de Lamothe et Robineau, 1979, p.

¹ *Ibid.*, p. 161.

² *Ibid.* p. 167.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 165.

30) et souhaitait uniquement éviter la « soumission » ; mais comme les moyens défensifs ne pouvaient être totalement distingués des moyens offensifs, son attitude conduisit à la « guerre des juges ». Plus généralement, Waltz (2001, p. 159) définit l'anarchie comme l'absence d'instance capable de faire appliquer le droit ; ici nous voyons précisément ces instances chargées de dire le droit engagées dans une relation anarchique, ou plus exactement une relation dont la hiérarchie est l'objet d'une compétition perpétuelle, où chacun cherche à préserver son pouvoir. Le Conseil d'Etat se trouvait alors à l'égard de la CJCE dans une situation structurellement comparable à celle de la France à l'égard de l'Allemagne au lendemain de la seconde guerre mondiale : de même que la France avait cherché à limiter la souveraineté allemande et le potentiel de la Ruhr, afin d'assurer sa propre sécurité, de même le Conseil d'Etat cherchait à limiter la compétence de la CJCE afin de protéger la sienne. Par ailleurs, entre une CJCE forçant l'article 189 et un Conseil d'Etat ignorant l'article 177, nous voyons ici que celui qui se contenterait d'analyser les décisions de justice en pur normativiste risquerait de passer à côté de l'essentiel de ce qui les structure. Comme une constitution, un traité ne *veut* rien dire (François, 1996 ; 1992) et son sens n'est fixé que par le rapport de force qui s'établit entre les acteurs qui le font parler et donc *in fine*, par les contraintes qui structurent ce rapport de force. Partir du principe que les juges cherchent objectivement à préserver leur pouvoir et que leurs jurisprudences sont des stratégies diplomatiques constitue alors une grille d'analyse tout aussi solide en droit qu'en relations internationales. Comme dans le cas de la politique d'endiguement poursuivie par le Tribunal constitutionnel fédéral, nous voyons que l'anarchie et le droit ne constituent pas deux règnes antithétiques, mais que le droit est fondamentalement structuré par l'anarchie.

Au début des années 1980, le rapport du Conseil d'Etat au droit communautaire se situait donc pleinement dans le paradigme de l'équilibre de la puissance, avec tous les risques de conflits que cela impliquait. Sa stratégie de résistance eut en effet des conséquences de plus en plus lourdes du fait de l'accumulation des normes communautaires et de la multiplication des recours en manquement. Alors qu'entre 1953 et 1980, seuls 20 recours en manquements avaient été introduits par la Commission contre la France, soit moins d'un par an en moyenne, ce chiffre s'éleva à 6 en 1981, 8 en 1982, 12 en 1983, et 15 en 1984¹. Le seul pays à avoir des chiffres aussi élevés était l'Italie, mais suivant un rythme en diminution progressive, si bien qu'à partir de 1983 la France devint la première cible de la Commission et qu'en 1984 elle

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 9 mai 1985, n° 2677, p. 194.

accaparait à elle seule plus du quart des recours en manquements de la Communauté. Dans ces conditions, la jurisprudence du Conseil d'Etat attisait les conflits en maintenant un droit qui risquait de plus en plus d'être condamné.

Un bon exemple du rapport entre la résistance du Conseil d'Etat et les recours en manquement de la Commission est fourni par une affaire concernant les prix de vente au détail des produits de tabac¹. La loi du 24 mai 1976 prévoyait que les prix de vente des produits de tabac étaient uniques dans tous les départements de France continentale et fixés dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat. Ce décret, pris 31 décembre 1976, précisa que ces prix étaient fixés par arrêté du ministre de l'économie et des finances. A la suite de plusieurs plaintes, la Commission des Communautés saisit finalement la CJCE contre la France, considérant que cette fixation des prix était contraire à la directive 72/464 du 19 décembre 1972, que la loi était censée transposer. La directive disposait que les fabricants et importateurs devaient pouvoir déterminer librement les prix de leurs produits, mais autorisait également les « législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ». Alors que la France prétendait se situer dans ce cadre, la Commission estimait qu'elle allait trop loin, ne respectait pas la libre détermination des prix et que les prix fixés favorisaient les produits français au détriment des produits communautaires². La Cour donna raison à la Commission et estima que l'expression « contrôle du niveau des prix » ne devait pas être interprétée comme réservant aux Etats membres un pouvoir discrétionnaire de fixation des prix mais autorisait simplement des législations générales destinées à lutter contre l'inflation³. Elle jugea donc que la législation française sur la fixation des prix de vente au détail des produits de tabac était contraire à la directive du 19 décembre 1972, mais aussi aux articles 30 et 37 du traité de Rome, puisqu'elle permettait aux autorités françaises de porter atteinte à la liberté d'importation et à la commercialisation de produits importés dans des conditions normales de concurrence⁴. En 1985, une société néerlandaise importatrice de tabac en France, tirant argument de ce dernier jugement, demanda au juge administratif français l'annulation de la décision gouvernementale de bloquer ses prix et la condamnation de l'Etat à lui payer une indemnité⁵. Le Conseil d'Etat procéda en deux temps. D'une part, il considéra que, bien que

¹ CJCE, *Commission européenne c. République française* (90/82), 21 juin 1983.

² *Ibidem*, p. 2015-2016.

³ *Ibid.*, p. 2030.

⁴ *Ibid.*, p. 2031.

⁵ Laroque, conclusions sur CE, *Société International Sales and Import Corporation B.V.*, 13 décembre 1985, A.J.D.A., 1986 (mars), p. 175.

la CJCE ait condamné le principe de l'attribution au gouvernement d'un pouvoir de fixation des prix, ce principe trouvait son fondement dans la loi de 1976 et ne pouvait donc être contrôlé au regard du droit communautaire¹. C'était réaffirmer la primauté de la loi nationale postérieure sur les traités et la jurisprudence *Semoules de France*. Mais d'autre part, suivant sur ce point les conclusions de la commissaire du gouvernement Martine Laroque, le Conseil d'Etat considéra que l'écran législatif, s'il couvrait le principe de la fixation des prix par le gouvernement, ne couvrait en revanche pas « les modalités de l'application de ce pouvoir règlementaire² ». La loi de 1976 ne faisait que poser le principe d'un prix unique sur tout le territoire : elle ne dispensait donc pas le gouvernement de respecter le traité de Rome et la directive de 1972. Par conséquent, il était tout de même nécessaire de contrôler la décision attaquée de refus d'augmenter les prix, au regard du droit communautaire. C'est ce que fit le Conseil d'Etat qui jugea que cette décision visait uniquement à lutter contre l'inflation et était donc conforme au traité de Rome et à la directive du 19 décembre 1972. Le jugement de la Cour de Luxembourg était ainsi habilement contourné. Pour Laroque, la CJCE ne s'était prononcée que sur le régime de fixation des prix mais ne s'était pas prononcée sur « la validité de mesures prises au titre d'une telle législation », ce qui était en revanche la question posée devant le Conseil d'Etat³. Les juges européens avaient condamné le fait que les textes français « permettent » au gouvernement de méconnaître le droit communautaire ; or, le Conseil d'Etat ne s'autorisait à contrôler que la décision attaquée elle-même, et estimait que celle-ci ne méconnaissait pas le droit communautaire⁴. Cette méthode dite de « l'écran transparent⁵ » a pu être considérée comme une avancée en direction du droit communautaire, puisqu'au lieu de faire un usage global de la théorie de la loi écran, le Conseil d'Etat faisait un effort de « conciliation entre la loi et le traité » (Bonichot, 1989, p. 584). Mais il ne s'agissait pas véritablement d'un effort de conciliation en direction de la Cour de Luxembourg puisque, par cet arrêt, le Conseil d'Etat parvenait à interpréter le droit communautaire en allant à l'encontre de l'esprit de la Cour, à déclarer conforme au droit communautaire une situation que les juges européens avaient clairement voulu condamner et ce, sans leur poser de question préjudicielle. Au-delà de la subtilité du raisonnement qui permettait de présenter cette décision comme

¹ Sur ce point, la commissaire du gouvernement Laroque aurait préféré considérer que la loi de 1976 cherchait à respecter fidèlement le traité et la directive, ce qui évitait de faire usage de l'écran législatif mais allait à l'encontre de l'interprétation faite par la CJCE en 1983 (*ibidem*, p. 177).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 175.

⁴ *Ibid.*, p. 178.

⁵ Voir la référence que le commissaire du gouvernement Frydman fait à cette affaire dans ses conclusions sur CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Recueil Lebon*, p. 196.

formellement non contradictoire avec celle de la CJCE, l'attitude du Conseil d'Etat n'en aboutissait pas moins à produire des « manquements sur manquements » (Bonichot, 1989, p. 586), c'est-à-dire des refus de tirer les conséquences des condamnations en manquement et ainsi à placer la France en porte à faux. En 1987, la Commission des Communautés saisit une nouvelle fois la CJCE contre la France sur le même problème et fut appuyée dans son action par les Pays-Bas. En 1988, la Cour condamna une nouvelle fois la France, cette fois pour la non-exécution de son arrêt de 1983¹.

Le fait d'exposer la France à des condamnations en manquement n'était pas en soi un problème suffisant pour contraindre la Conseil d'Etat à modifier sa jurisprudence. La thèse néofonctionnaliste selon laquelle l'industrie du tabac et plus généralement les secteurs de l'économie importateurs exerçaient une pression en faveur de l'intégration (Plötner, 1998, p. 64) est ainsi d'une portée limitée ici car si ces pressions ont pu jouer sur le pouvoir politique, leur effet sur une juridiction comme le Conseil d'Etat est beaucoup plus incertain. Surtout, l'idée pouvait parfaitement être défendue selon laquelle seul le Parlement était habilité à modifier, le cas échéant, la législation pour la mettre en conformité avec le droit communautaire. Cette thèse avait même été défendue à l'Assemblée nationale. En 1980, le député Michel Aurillac (RPR), par ailleurs conseiller d'Etat, proposa, en tant que rapporteur de la commission des lois, un amendement à un projet de loi complétant le code de l'organisation judiciaire. Il s'agissait d'une référence à l'article 10 de la loi du 16-24 août 1790 interdisant aux tribunaux de prendre part à l'exercice du pouvoir législatif, d'empêcher ou de suspendre les lois. La rédaction de cet article devait par ailleurs être modernisée et l'expression « pour quelque cause que ce soit » devait y être ajoutée². Cet amendement visait explicitement à trancher le débat entre les jurisprudences *Semoules de France* du Conseil d'Etat et *Jacques Vabre* de la Cour de cassation en faveur de la première. Le ministre de la Justice, Alain Peyrefitte, apporta le soutien du gouvernement à cet amendement en faisant valoir d'une part que le Parlement devait conserver la possibilité de ne plus observer les traités au cas où la condition de réciprocité n'était plus remplie et que le fait pour une juridiction d'écarter une loi postérieure à un traité revenait à « faire fi de la volonté du Parlement lequel aurait connu, par hypothèse, l'existence antérieure de cet accord international contraire », et ainsi à s'ériger en « parlement des juges³ ». Raymond Forni, pour

¹ CJCE, *Commission c. République française* (169/87), 13 juillet 1988.

² *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 9 octobre 1980, p. 2637.

³ *Ibidem*, p. 2644.

l'opposition socialiste se montra quant à lui plus prudent et tout en manifestant sa sympathie pour l'amendement, estima qu'un sujet aussi important méritait d'être débattu plus longuement¹. L'amendement fut voté à l'Assemblée mais écarté au Sénat². Plötner (1998, p. 62) et Alter (2001, p. 157) interprètent cet épisode comme l'échec des politiques cherchant à contraindre les juges. Ce vote montre néanmoins que la position de Conseil d'Etat, bien qu'exposant la France à des sanctions, pouvait être considérée comme parfaitement tenable au début des années 1980, dans la mesure où de nombreux parlementaires estimaient devoir conserver le dernier mot sur la mise en conformité du droit français. *Semoules de France* ne faisait que respecter et encourager cette revendication. La rupture de cette alliance objective entre le Conseil d'Etat et le Parlement allait avoir des conséquences décisives par la suite.

c. Intégration de la loi

Pour expliquer le ralliement du Conseil d'Etat à l'intégration européenne, le mécanisme de la concurrence entre cours défini par Alter (2001) est insuffisant. Comme nous l'avons vu et contrairement au cas allemand, l'indépendance des ordres juridictionnels, formant chacun sa propre « pyramide », permettait qu'une divergence d'interprétation se maintienne sans qu'aucune cour ne soit habilitée à arbitrer. Pour Alter (2001, p. 160), c'est essentiellement le problème de l'incohérence juridique générée par la divergence avec la Cour de cassation qui poussa le Conseil d'Etat à rallier l'intégration juridique. Or, cette incohérence dura tout de même près de quinze ans. Et, dans une certaine mesure, l'incohérence juridique était intrinsèque à la jurisprudence *Semoules de France* qui s'opposait dès le départ à la jurisprudence de la CJCE, rapidement reconnue par de nombreuses cours supérieures nationales. En somme, la question de la cohérence de l'ordre juridique constituait un problème général alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat répondait à la défense de son indépendance propre. Alter (2001, p. 159-160) souligne également l'effet d'entraînement joué par le Conseil constitutionnel. En effet, lorsque le Conseil constitutionnel eut à s'exprimer sur la question en 1988, ce fut pour légitimer le contrôle de conventionalité, mais seulement dans la mesure où il ne portait pas atteinte à son propre domaine réservé de gardien de la Constitution, donc uniquement en tant que juge électoral. Il accepta ainsi de contrôler (pour la

¹ *Ibid.*

² Par ailleurs, même si l'amendement Aurillac avait été voté, il n'aurait pas véritablement tranché la question. En effet, il n'aurait eu qu'une valeur législative et par conséquent, la Cour de cassation aurait pu le juger contraire au droit communautaire et en écarter l'application (Isaac, 1980).

valider) la conformité de la loi électorale française à la Convention européenne des droits de l'homme¹. Cependant, là encore, contrairement au Tribunal constitutionnel fédéral allemand, le Conseil constitutionnel n'avait pas les moyens d'imposer sa jurisprudence au Conseil d'Etat. Sabourin (1993, p. 401) considère même que le Conseil d'Etat n'avait pas de raison de se rallier purement et simplement au Conseil constitutionnel « dans des conditions abruptes, déroutantes, voire humiliantes, alors qu'il était en voie d'évolution ». L'explication du ralliement à l'intégration par « l'isolement » du Conseil à l'égard des autres juridictions fut souvent avancée à l'époque (Debbasch, 1990), peut-être parce qu'elle a l'avantage pour les juristes de préserver l'image de l'autonomie du champ juridique. Plutôt que d'insister sur le caractère coûteux de la situation antérieure, Béchillon et Terneyre (2007, p. 113) affirment que l'arrêt *Nicolo* a été pour le Conseil d'Etat l'origine « de sa renaissance et de sa nouvelle splendeur » et qu'il est depuis « infiniment plus puissant ». Cayla (1998, p. 111) souligne également « l'extraordinaire surcroît de puissance » que représenta *Nicolo* pour le Conseil. Ce point est peut-être exact mais n'explique pas non plus pourquoi la conversion du Conseil d'Etat a eu lieu à cette époque et pas beaucoup plus tôt ou beaucoup plus tard. Un élément décisif contribua cependant à faire sortir la Haute Assemblée de son « superbe isolement ».

En complément du modèle d'Alter, le modèle que nous avons suivi jusqu'à présent a l'avantage de proposer une explication plus générale, indépendante de la compétition entre juridictions et donc de la structure des systèmes juridiques nationaux. Selon ce modèle, les cours supérieures suivent des stratégies de limitation de l'indépendance jusqu'à ce que le droit qu'elles interprètent se trouve de fait largement dépendant du droit communautaire et de la CJCE. Cette dépendance de fait peut passer par une fronde des cours inférieures qui s'allient aux juges de Luxembourg, comme en Allemagne, mais pas uniquement. Elle peut également passer par l'intégration parlementaire et l'intensification de la production de normes communautaires. Or, la mise en œuvre du contrôle de conventionalité sur la loi postérieure par le Conseil constitutionnel (1988) puis surtout par le Conseil d'Etat (1989) suivit de très près l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le 1^{er} juillet 1987. Ce point est essentiel car toute la logique de *Semoules de France* reposait sur le respect de la prérogative parlementaire et de la doctrine de la loi écran. Comme nous l'avons vu, le fait d'exposer la France à des condamnations en manquement n'était pas forcément un problème si le Parlement lui-même soutenait l'attitude du Conseil d'Etat et assumait son rôle de décideur en

¹ C. const., *Elections législatives du Val d'Oise*, 21 octobre 1988.

dernier ressort. Mais à partir de l'Acte unique, le Parlement français consentit à la logique de l'intégration législative, ce qui retira à la position du Conseil d'Etat son fondement essentiel. Certes, ce mouvement était déjà engagé avant. Pour Sabourin (1993, p. 410), « si l'Acte unique n'avait en droit strict qu'une portée limitée, il fut déterminant psychologiquement et politiquement ». L'évolution de la position du Conseil d'Etat dans les années 1980 est en fait très comparable à celle de la direction d'Europe dans les années 1947-1948. Alors qu'au début des années 1980, la stratégie d'endiguement du droit communautaire et de limitation de l'europanisation du droit français semblait encore jouable, elle s'avéra de plus en plus inefficace, ce qui aboutit à une nouvelle stratégie visant à accompagner le mouvement plutôt qu'à le freiner. Dans cette perspective, l'Acte unique peut être comparé aux conversations de Londres de 1948 : ces deux événements marquèrent en effet l'échec des stratégies de limitation de la dépendance.

Dès le début des années 1980, le Conseil d'Etat adopta un rapport (1982) consacré au droit communautaire, rédigé notamment par Jean-Jacques de Bresson, ancien conseiller de de Gaulle (Mangenot, 2006, p. 177) ou encore par Nicole Questiaux, commissaire du gouvernement pour l'arrêt *Semoules de France*. Le rapport appelait à « mieux contrôler le processus de pénétration du droit communautaire dans le droit français » (p. 283). Il soulignait notamment le problème des directives, rédigées par les institutions communautaires de façon de plus en plus détaillée, au point de les faire passer insensiblement d'une « obligation de résultats » à une « obligation de moyens » (p. 285). Cette évolution était jugée « dangereuse dans ses conséquences juridiques », privant « en substance le droit pour les Etats membres, de transposer dans leur propre système juridique, donc de façon fidèle au génie de leurs lois, les principes et les objectifs adoptés en commun au niveau de la Communauté ». Le rapport concluait en appelant le gouvernement à « revenir progressivement sur cette évolution » afin que la pénétration du droit communautaire s'effectue « en respectant le mieux les caractéristiques et les nécessités du droit français ». Cette recommandation était dans la droite ligne de l'arrêt *Cohn-Bendit* refusant l'effet direct des directives. Elle montrait surtout que le Conseil d'Etat était soucieux de préserver la marge d'autonomie de la loi nationale et par là même, sa propre autonomie. En effet, en critiquant le caractère trop précis des directives, le Conseil d'Etat cherchait objectivement à éviter que le droit communautaire ne rentre trop en conflit avec la loi nationale et donc à protéger la viabilité de sa jurisprudence *Semoules de France*, dont les arguments étaient rappelés dans le même rapport (1982, p. 46-47). Plus la

marge laissée à l'appréciation du Parlement nationale était étendue, plus le risque de conflit entre droit communautaire et loi nationale postérieure était limité et plus *Semoule de France* était tenable. En revanche, plus le droit communautaire était précis, plus les conflits risquaient de se multiplier et plus *Semoules de France* devenait vulnérable. En somme, le rapport se situait encore largement dans une stratégie de limitation de la dépendance de la loi française.

Or de ce point de vue, l'évolution de la situation au Parlement n'allait pas du tout dans le sens souhaité par le Conseil d'Etat. Deux exemples permettent de saisir cette évolution. Le premier est le rejet par l'Assemblée nationale en 1978 d'une loi transposant une directive communautaire en droit français¹. Selon l'exception d'irrecevabilité déposée par le député RPR Jean Foyer, le texte à transposer était trop précis pour une directive, censée ne fixer que des objectifs à atteindre. Ce vote fut précédé d'un vif débat, au cours duquel Jean Foyer dénonça un « phénomène qui tend à faire perdre au législateur français sa souveraineté législative par une application vicieuse et pernicieuse de la procédure communautaire de la directive² » et prétendit défendre « les droits du Parlement, par là même la souveraineté de la République et, au-delà, la liberté des citoyens³ ». De même, le socialiste Laurent Fabius déclara « inacceptable » que le Parlement « soit ainsi mis devant le fait accompli⁴ ». Néanmoins, l'Assemblée finit par adopter le projet de loi, ce qui fut déjà souligné par le Conseil d'Etat (1982, p. 272) comme un symptôme du « dessaisissement » du Parlement. Le deuxième exemple se situe quelques années plus tard. Alors que la loi du 19 janvier 1983 avait institué un prélèvement sur les tabacs affecté à la sécurité sociale, la Commission des Communautés rendit un avis le 17 avril 1984 selon lequel ce prélèvement était contraire à la directive du 19 décembre 1978 sur l'harmonisation des droits sur les tabacs manufacturés. Sur proposition du gouvernement, le Parlement français s'inclina et vota la suppression de cette disposition le 27 juin 1984. Un rapport de l'Assemblée remarqua : « Ce vote fut acquis sans grand débat, ce qui est la preuve qu'en quelques années le législateur français a pris acte de la supériorité des normes communautaires, dans les domaines couverts par le traité, sur les normes nationales⁵. » En somme, la loi française devenait de plus en plus « un acte d'exécution » du droit communautaire (Bioy et Raimbault, 2006, p. 105). Les craintes du Conseil d'Etat ne pouvaient que s'en trouver confirmées.

¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, 30 novembre 1978, p. 8575.

² *Ibidem*, p. 8571.

³ *Ibid.*, p. 8572.

⁴ *Ibid.*, p. 8574.

⁵ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 9 mai 1985, n° 2677, p. 155.

A la veille de l'Acte unique, Conseil d'Etat manifesta son inquiétude, voire son « pessimisme » face à la multiplication des normes d'origine internationale. Le 27 juin 1985, soit exactement la veille du Conseil européen de Milan qui allait lancer le processus de négociation de l'Acte unique, la Section du rapport et des études remit au Premier ministre une étude réalisée sous la présidence de Jean-Jacques de Bresson, sur la pénétration du droit interne français par le droit international (1986). Après avoir étudié la position du Conseil d'Etat et son refus de contrôler la conformité des lois postérieures aux traités, l'étude souligna que cette jurisprudence permettait « au Parlement de faire pression sur l'exécutif, dans un domaine traditionnellement réservé à ce dernier, en le contraignant soit à renégocier des conventions internationales soit à les dénoncer » (p. 27). Cette remarque était révélatrice du fait que l'attitude de résistance du Conseil d'Etat à l'égard du droit international et notamment communautaire n'était pleinement cohérente que si elle était relayée activement par le Parlement. En revanche, l'étude considérait que l'application de l'article 55 de la Constitution était « en passe d'entraîner, en France, un grave déséquilibre institutionnel », les conventions négociées par le gouvernement n'étant soumises au Parlement « que dans des conditions où celui-ci n'est, réellement, en mesure d'assurer son contrôle ni sur leur forme ni sur leur contenu » (p. 44). Et ce dessaisissement du Parlement « dans des domaines sans cesse étendus », ajouté à la jurisprudence de l'ordre judiciaire, présentait le risque d'un « déséquilibre au détriment du Parlement » (p. 45). L'étude en appelait à mieux maîtriser l'introduction de normes internationales en droit français, notamment en intensifiant les consultations entre le Conseil d'Etat et les ministères chargés de la négociation d'un traité (p. 47). Derrière la défense de la prérogative parlementaire, le Conseil d'Etat défendait ainsi sa propre indépendance qui était intrinsèquement liée à celle du Parlement.

L'accélération de l'intégration gouvernementale et parlementaire allait pourtant précipiter les évolutions redoutées par le Conseil d'Etat. Le 14 juin 1985, la Commission des communautés présidée par Jacques Delors présenta son *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* qui fixait un programme législatif ambitieux de 300 propositions visant à éliminer les frontières internes à la Communauté avant la fin 1992. Approuvé par le Conseil européen, ce texte fut à l'origine de l'Acte unique européen signé en février 1986 qui reprit largement les mesures avancées et les accompagna de réformes institutionnelles, notamment l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil, en vue d'accélérer le processus législatif européen et

d'atteindre l'objectif de l'achèvement en 1992. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, les parlementaires nationaux consentirent dans le cadre de l'Acte unique à la perte d'une partie de leurs pouvoirs due à l'extension de la majorité qualifiée en échange de la reconnaissance de pouvoirs législatifs au Parlement européen. Si faire prévaloir la loi nationale postérieure avait un sens en présence d'un Parlement national assumant pleinement son rôle de décideur ultime et vigilant et à plus forte raison si celui-ci était allé jusqu'à dénoncer certains engagements européens de la France, cette position devenait en revanche problématique face à un Parlement de plus en plus passif, prêt à accepter des dispositions législatives que n'aurait même pas approuvées son gouvernement. Dans ce contexte de dépendance législative nouvelle, un éventuel désaccord entre la loi française et le droit communautaire devenait moins un refus d'obtempérer, décidé en connaissance de cause et à faire respecter comme tel, ainsi que l'envisageait encore Alain Peyrefitte en 1980, qu'une simple erreur de transcription à corriger rapidement. Pour les gouvernements, il ne pouvait plus s'agir de permettre aux parlements nationaux de ralentir le processus. Il fallait au contraire faire pression pour obtenir une mise en œuvre rapide des engagements de l'Acte unique, ce qui se traduisit par « l'invasion du droit communautaire dans les textes d'origine parlementaire » (Sabourin, 1993, p. 405). A partir de 1988, l'accélération de la production de normes communautaires grâce au vote à la majorité qualifiée devint sensible, près de la moitié des textes prévus par le *Livre blanc* de 1985 ayant été adoptés, souvent au terme d'une négociation nettement plus brève qu'auparavant¹. Face à ce rythme soutenu, la transposition des directives par les parlements nationaux prit souvent du retard². Néanmoins, la France se trouva être en 1989 l'Etat membre « le plus diligent » en matière de transposition de directives, tout en étant dans le même temps un des moins respectueux des arrêts de la Cour de Justice³. Ce décalage pouvait en partie s'expliquer par la jurisprudence *Semoules de France* qui favorisait les « manquements sur manquements ». Dans certains Etats particulièrement en retard, des mesures visant à l'accélération du processus étaient d'ailleurs prises, comme en Italie, où la loi du 9 mars 1989 dite « La Pergola » prévoyait que le gouvernement présenterait chaque année un projet de loi spécial dit « communautaire » présentant les textes à transposer⁴. Et à l'encontre de ce que réclamait le Conseil d'Etat en 1982, le Parlement français se vit confronté à des directives de plus en plus précises, et

¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 4 juillet 1989, n° 885, p. 9-10.

² *Ibidem*, p. 10.

³ Assemblée nationale, *Rapport d'information*, 6 avril 1990, n° 1222, p. 75.

⁴ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la transposition des directives communautaires en droit interne*, présenté par Maurice Ligot, 22 octobre 1991, n° 2292, p. 13.

contraint de « recopier parfois mot pour mot des articles entiers du texte européen¹ », comme ne manquèrent pas de le souligner les rapporteurs des textes de transposition. En 1991, la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, tout en se félicitant du rythme soutenu des transpositions de directives en France, demanda d'ailleurs que soit redonnée à la directive sa vocation de « loi-cadre » ne fixant qu'une obligation de résultat². Mais derrière ces récriminations, c'était plutôt la rationalisation de la mise en conformité du droit français qui prévalait, comme en témoigne l'amendement à l'article 86 du règlement de l'Assemblée introduit le 15 juin 1989, selon lequel tout projet ou proposition de loi portant sur un domaine couvert par la Communauté devait désormais comporter dans son rapport un rappel des textes communautaires applicables³. Le Parlement intégrait ainsi la prise en compte de ses obligations européennes dans sa procédure.

De son côté, le Conseil d'Etat constata lui-même dans son rapport public annuel que 1988 avait vu « l'adoption des textes communautaires s'accélérer et s'accroître considérablement la charge des administrations concernées, sous l'effet des nouvelles procédures prévues par l'Acte unique européen » (1989a, p. 19). Il souligna que la réalisation du marché intérieur exigeait « une adaptation beaucoup plus radicale des systèmes juridiques nationaux que ce qui a pu être jusqu'à présent effectué ». Toujours en 1988, Hubac et Robineau, tous deux jeunes membres du Conseil d'Etat, la première accédant la même année au grade de maître des requêtes, dans un article intitulé « Droit administratif : vues de l'intérieur » appelèrent à réévaluer *Semoules de France* en soulignant que « les inconvénients de la situation qui en résulte s'aggravent au fur et à mesure de la multiplication des normes auxquelles l'article 55 de la Constitution accorde la primauté sur la loi interne » (1988, p. 121). Plötner (1998, p. 66) et Alter (2001, p. 162) citent une lettre du 21 novembre 1988, adressée par le Premier ministre Michel Rocard au Vice-président du Conseil d'Etat Marceau Long, soulignant que la réalisation du marché intérieur requérait une poursuite et une amplification des efforts visant à adapter le droit national aux attentes de la Communauté européenne. En vue de cet objectif, le Premier ministre considérait que l'Etat avait besoin d'être guidé par une vision synthétique et que cette mission correspondait à la vocation du Conseil d'Etat. Certes, le Premier ministre faisait ici appel au rôle consultatif du Conseil d'Etat, mais l'avertissement valait aussi indirectement pour la juridiction : le droit français avait vocation à se mettre rapidement en

¹ *Ibidem*, p. 20-21.

² *Ibid.*, p. 39-40.

³ *Ibid.*, p. 28.

conformité avec les exigences communautaires et ce processus devait s'accélérer et se systématiser. Plötner et Alter concluent que le Conseil d'Etat subissait des pressions politiques. Mais cette analyse est quelque peu réductrice car le Conseil d'Etat n'avait pas vraiment à craindre de sanction. Dans l'absolu, le Conseil d'Etat aurait parfaitement pu maintenir une position indépendante. Plötner (1998, p. 69) et Alter (2001, p. 162) soulignent également l'importance de la nomination de Marceau Long comme Vice-président du Conseil d'Etat en 1987. Ce dernier avait été notamment secrétaire général du gouvernement puis PDG d'Air France et était regardé comme pro-européen. Sa nomination peut donc être interprétée comme une forme de pression exercée par le gouvernement sur le Conseil. Sans exclure cette possibilité, il convient néanmoins de rappeler le principe de « l'effet Becket » (François, 1990, p. 54-55) : les juges suivent souvent beaucoup plus les contraintes de l'institution dans laquelle ils sont investis que les attentes de ceux qui les ont nommés. En fait, si l'évolution des parlementaires et du gouvernement avait une importance décisive, ce n'était pas directement en tant que pression politique, mais en tant que signal d'une modification du contexte proprement juridique. Ainsi, Marceau Long décrivit ce nouveau contexte lié à l'Acte unique, à l'occasion d'un colloque tenu en novembre 1989 et consacré au droit communautaire (Conseil d'Etat, 1989b). Il évoqua dans la préface le « pari juridique » lié « au premier chef à la réalisation du grand marché unique », impliquant « une évolution juridique tant par l'harmonisation des dispositions nationales que par la création de nouveaux instruments statutaires ou financiers facilitant la constitution de groupes transnationaux ». Il reconnut les difficultés « d'autant que les conceptions du droit de chacun des Etats membres ne sont pas identiques », mais souligna : « le mouvement qui s'est enclenché en Europe ne pourra, par la force des choses, que s'élargir et s'approfondir. Il ne s'agit plus maintenant d'une abstraction mais d'une réalité en marche dans laquelle nous sommes chaque jour, et seront plus encore demain impliqués ». Le Vice-président insista également sur cette évolution dans son discours inaugural (Conseil d'Etat, 1990) dans lequel il observa que « jusqu'à ces dernières années » le droit communautaire « n'avait qu'un impact marginal sur les systèmes juridiques nationaux », ne touchant que des « domaines très spécifiques », tandis que « le cœur même des droits nationaux (droit civil, droit pénal, droit des affaires, droit public) n'était pas atteint ou de manière très indirecte » (p. 9-10). Mais cela avait changé : « Aujourd'hui, le droit européen irrigue pratiquement tous les secteurs du droit » (p. 10). Par ailleurs, le Vice-président souligna la dimension parlementaire de cette évolution : « Un pointage fait, au printemps 1989 par la commission des lois de l'Assemblée

nationale en France, a permis de constater qu'au cours des quatre dernières années, sur les deux cent trente lois votées, cent deux étaient "sous influence communautaire" » du fait de la multiplication des directives adoptées dans le cadre de l'Acte unique (p. 12). Ainsi, l'accélération impulsée par l'Acte unique et l'objectif de réalisation du marché intérieur signifiait que la loi française allait *de toute façon* se communautariser largement et rapidement, avec ou sans la participation du Conseil d'Etat. Du point de vue de la Haute Assemblée, le risque n'était pas tant de subir les critiques du pouvoir politique mais d'affaiblir l'autorité de ses décisions en se référant à une loi nationale réduite de fait à un acte d'exécution : donner raison à des parties qui finiraient par être en tort, s'appuyer sur des dispositions destinées à être annulées, rendre des arrêts de plus en plus dénués de portée, produire un droit de plus en plus incertain, voire virtuel. En somme, perdre son autorité en tant que juridiction. Ce que Georges Bidault avait constaté à propos de la France face au problème allemand, devenait également vrai au sujet du Conseil d'Etat face au droit communautaire : « Ce que nous ne ferons pas avec les autres, ils le feront sans nous et nous serons asphyxiés car nous n'aurons rien¹. » Ainsi, alors que Cayla (1998) présente le revirement du Conseil d'Etat et l'arrêt *Nicolo* comme un « coup d'Etat de droit », un « coup de force interprétatif » par lequel « le juge administratif s'auto-attribue une nouvelle compétence », aboutissant à « l'abaissement du législateur » et à la « subversion » de la séparation des pouvoirs, l'exécutif risquant d'être condamné pour avoir obéi à la loi (p. 110), il convient au contraire de voir que le Conseil d'Etat n'a fait que s'adapter à une situation de fait, imposée en premier lieu par la politique du gouvernement et du Parlement, à savoir l'eupéanisation massive du droit français. La loi française s'était déjà largement soumise au droit communautaire avant que le Conseil d'Etat n'en tire les conséquences. Ici comme ailleurs, il n'y eut donc pas de « coup de force » mais un ajustement progressif aux contraintes.

Ainsi, dans la mesure où le gouvernement et le Parlement français cherchaient à se mettre en conformité avec les exigences de la Communauté et où la loi française se communautarisait de plus en plus, le Conseil d'Etat se trouvait dans une situation paradoxale. En cherchant à protéger son autorité et celle de la loi française, il contribuait en fait à affaiblir les deux. Puisque le droit français devait de toute façon s'adapter au droit communautaire et aux jugements de la CJCE, mieux valait encore que cette adaptation se fasse avec le concours du

¹ Cité par Bezias (2006, p. 447).

Conseil d'Etat plutôt que contre lui. Cette situation de dépendance fut à l'origine de l'arrêt *Nicolo*¹. C'est donc le changement de contexte qui explique le changement de position et pas seulement le fait « qu'il faut du temps pour les évolutions de jurisprudence » (Ryziger, 1990). Critiquant les explications réalistes en termes de pouvoir, Dulong (2001, p. 725) souligne cependant que le Conseil d'Etat faisait face dans les années 1980 à un sérieux « mouvement de contestation du droit administratif au plan national », décrit comme un « obstacle à la modernisation nécessaire de l'administration » et comme « le symbole d'un État archaïque », ce qui aurait favorisé un travail de l'institution sur elle-même « indépendant à l'origine des problèmes liés à la construction européenne » (p. 726). Alter (2001, p. 161) évoque également le contexte du transfert du Conseil d'Etat à la Cour d'Appel de Paris du contentieux des recours contre les décisions du nouveau Conseil de la concurrence, en 1987. Pourtant, l'approche réaliste ne nie pas cet aspect des choses, mais vise simplement à expliquer pourquoi l'exigence de « modernisation » passait, précisément à cette époque, par la reconnaissance de la primauté du droit communautaire. Dans des circonstances différentes en termes de contraintes européennes, les conseillers d'Etat auraient parfaitement pu chercher à se moderniser et à faire face aux critiques sans que cela implique de renoncer à la jurisprudence *Semoules de France*. Cette dernière pouvait même être défendue comme « moderne » dans la mesure où elle défendait les prérogatives du Parlement, ainsi que cela avait été souligné dans une l'étude de 1986. Mangenot (2006) évoque également, tout en la relativisant, l'hypothèse d'une « relève générationnelle ». Ainsi, une génération de conseillers d'Etat « anti-européens » quitta progressivement le Conseil : Etienne Burin des Rozières en 1985, Jean-Jacques de Bresson en 1986 et Bernard Tricot en 1988, tous trois anciens conseillers du Président de Gaulle (Mangenot, 2006, p. 178). Ce facteur est important, mais comme l'argument de la modernisation, il n'explique pas pourquoi les nouvelles générations étaient en rupture avec l'ancienne sur la question du droit communautaire, d'autant que comme le reconnaît Mangenot (2006, p. 180), le revirement n'a pas été l'apanage des « jeunes turcs ».

Plötner (1998, p. 69) et Dulong (2001, p. 727) insistent également sur le rôle de Yves Galmot, premier conseiller d'Etat devenu juge à la Cour de Justice de Luxembourg, qui dès son retour au Conseil d'Etat en 1988, milita pour convertir ses collègues au droit communautaire. Dans la même perspective il faut souligner que, de façon générale, les acteurs multi-positionnés, à

¹ CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989.

cheval entre le Conseil d'Etat et d'autres institutions, furent les premiers à plaider à cette époque en faveur d'une évolution : Bruno Genevois (1988, p. 214), conseiller d'Etat mais aussi secrétaire général du Conseil constitutionnel, préconisant une harmonisation des jurisprudences des deux juridictions, mais aussi Bernard Stirn, rapporteur adjoint au même Conseil constitutionnel, ou encore Jean-Claude Bonichot (1989, p. 582-583), maître des requêtes au Conseil d'Etat mais aussi référendaire à la CJCE (où il est désormais juge depuis 2006), montrant en exemple la reconnaissance de la primauté du droit communautaire par les cours supérieures des autres Etats membres. Sur ce point, Mangenot (2006, p. 180) mentionne aussi les cas de Guy Groux, directeur du service juridique de la Commission à partir de 1973 et de retour au Conseil d'Etat en 1981 et de Michel Pinault, conseiller juridique à la Représentation permanente de la France à Bruxelles et de retour en 1987. Ici encore, sans nier l'importance de ces intermédiaires privilégiés, l'approche réaliste permet d'expliquer pourquoi ces prises de positions individuelles avaient des chances d'être entendues à la fin des années 1980, alors que le rôle de premier plan joué par les conseillers d'Etat Michel Gaudet et Maurice Lagrange dans les jurisprudences *Van Gend & Loos* et *Costa* n'avait pas eu le même effet d'entraînement dans les années 1960-1970. Mangenot (2006, p. 180-181) reconnaît d'ailleurs que Lagrange, de retour au Conseil d'Etat jusqu'en 1970 après son passage à la CJCE, fut marginalisé par ses collègues qui le surnommaient alors « radio Luxembourg ». Pire : Etienne Burin des Rozières, conseiller d'Etat devenu représentant permanent de la France à Bruxelles, n'en fut pas moins après son retour en 1975 un défenseur de l'orthodoxie traditionnelle (Mangenot, 2006, p. 178). Les acteurs multi-positionnés jouent en fait un rôle comparable à celui des réseaux transnationaux à l'égard de l'intégration intergouvernementale, c'est-à-dire un rôle de canaux d'échanges : si les conditions structurelles sont réunies pour la convergence, ces canaux sont actifs et efficaces ; si les conditions ne sont pas réunies, alors ces canaux restent « secs ». C'est donc d'abord l'évolution de l'intérêt propre du Conseil d'Etat qui joua ici, confronté à un contexte dans lequel la loi s'europanisait de fait, avec ou sans lui.

L'année 1989 avait commencé par une décision qui, sans être révolutionnaire, constituait une « avancée significative en faveur de l'effectivité des directives communautaires » (Dubouis, 1989, p. 419). Dans son arrêt *Alitalia*¹, le Conseil d'Etat, sans remettre en question sa jurisprudence *Cohn-Bendit* selon laquelle une directive ne pouvait être invoquée directement

¹ CE, *Alitalia*, 3 février 1989.

contre un acte administratif individuel, jugea que le gouvernement avait l'obligation d'abroger des règlements devenus incompatibles avec les objectifs d'une directive. Cela fut justifié par le commissaire du gouvernement Noël Chahid-Nourai par le fait que leur maintien justifierait « l'engagement d'actions en manquement devant la Cour de Justice¹ ». Par cette décision, le Conseil participait à l'effort de mise en conformité du droit français au droit communautaire. Mais la véritable rupture eut lieu lorsque le Conseil renonça à faire prévaloir la loi nationale postérieure sur le droit communautaire. A cette occasion, la Haute Assemblée s'engagea résolument dans la voie de l'intégration juridique.

Dans l'affaire *Nicolo*, un électeur contestait la légalité de la tenue des élections européennes de 1989 dans les territoires d'Outre-mer. Il invoquait non seulement la loi électorale du 7 juillet 1977 instaurant en France l'élection au suffrage universel des députés européens, mais aussi le traité de Rome. La réponse du Conseil d'Etat ne présentait aucune difficulté sur le fond, mais l'occasion lui était donnée de réexaminer sa position quant à la primauté de la loi nationale postérieure sur les traités. La question était de savoir si la requête devait être rejetée en se fondant uniquement sur la loi de 1977 ou à la fois sur la loi et le traité de Rome, en considérant que « cette loi n'est applicable que parce qu'elle est précisément conforme à ce traité² ». Le commissaire du gouvernement Patrick Frydman souligna que si les décisions prises sur la base de la jurisprudence *Semoules de France* étaient à ses yeux « en tous points conformes à la rigueur des principes et à l'orthodoxie traditionnelle », le revirement de jurisprudence visant à faire prévaloir désormais les traités sur les lois postérieures ne lui en paraissait pas moins « infiniment souhaitable en opportunité³ ». Il ne s'agissait donc pas de renier le passé mais de s'adapter à un nouveau contexte. Dans un premier temps, Frydman s'employa à montrer que ce revirement était « concevable en droit⁴ ». Il commença, comme l'avait fait le procureur général Touffait, par faire référence à la décision *IVG* du Conseil constitutionnel afin de distinguer le contrôle de conventionalité du contrôle de constitutionnalité⁵. D'autre part il proposa de voir dans l'article 55 de la Constitution une « habilitation implicite donnée aux juges » à contrôler la conformité des lois aux traités⁶. Dans un second temps il souligna l'opportunité qu'il y avait notamment à mettre fin à la divergence

¹ Chahid-Nourai, conclusions sur CE, *Alitalia*, 3 février 1989, *RFDA*, 5 (3), mai-juin 1989, p. 401.

² Frydman, conclusions sur CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Recueil Lebon*, p. 192.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 193.

⁶ *Ibid.*, p. 194.

de jurisprudence avec la Cour de cassation. Mais surtout, il remarqua que la jurisprudence *Semoules de France* constituait « désormais un obstacle sensible à l'introduction en France du droit international, et plus particulièrement *communautaire*¹ ». Et il reconnaissait implicitement que l'accélération de l'intégration législative, récemment à travers l'Acte unique, avait changé le contexte stratégique dans lequel évoluait le Conseil d'Etat : « Les normes internationales, et notamment européennes, ont progressivement conquis notre univers juridique, sans hésiter d'ailleurs à empiéter sur le domaine de compétence du Parlement tel qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution. Ainsi, certains secteurs entiers de notre droit, tels celui de l'économie, du travail ou de la protection des droits de l'homme, sont-ils aujourd'hui très largement issus d'une véritable législation internationale. Or, l'impossibilité de faire prévaloir le traité sur la loi constitue évidemment un frein à cette évolution². » En réalité, la dépendance législative de la France était désormais telle que la résistance était devenue vaine et contre-productive. Le risque important n'était pas tant que le Conseil d'Etat constitue un frein à l'unification européenne mais plutôt que celle-ci le relègue à n'être *plus qu'un frein*, un acteur secondaire, dépassé par les événements. Les contextes de changement ou de conversion sont ainsi particulièrement éclairants car le juge ne pouvant s'appuyer alors sur l'évidence naturalisée de la tradition établie est obligé de se référer au rapport de force dans lequel il inscrit son jugement. Ce point est important car il montre clairement, à la lumière de contraintes en mouvement, les limites de la thèse de l'autonomie du droit. En invoquant la « conquête » de l'univers juridique français par les normes européennes, le juge ne se réfère pas à une logique juridique fermée sur elle-même, mais à une situation politique de fait. Il se révèle « préoccupé de connaître non ses obligations, mais seulement les conséquences probables de ses actes », pour reprendre une formule de Troper (2007), caractérisant l'approche réaliste du droit. Cette motivation « d'opportunité » fut relevée par les commentateurs, soulignant que le Conseil d'Etat suivait une véritable « politique jurisprudentielle » (Ryziger, 1990). Le juge cherche en effet ici à préserver l'autorité de ses décisions, c'est-à-dire leur efficacité et pour ce faire, il est contraint d'indexer le droit qu'il produit sur l'état du rapport de force : à l'heure où le Parlement consentait des transferts importants de ses pouvoirs législatifs aux institutions européennes, il ne pouvait que suivre et conclure à la primauté du traité sur la loi. En somme, nous voyons ici le droit s'aligner sur le fait, suivant le principe du juriste Bartole (Skinner, 2009, p. 35) ou encore, dans les termes de Spinoza, défini par la puissance.

¹ *Ibid.*, p. 195

² *Ibid.*

D'autre part, Frydman rappela que le refus de contrôler les lois avait résulté, notamment dans les conclusions du commissaire du gouvernement Latournerie sur l'arrêt *Arrighi* de 1936, du souci d'éviter tout conflit avec le législateur, de peur que celui-ci ne cherche à remettre en cause la place du Conseil¹. En écho, la commissaire du gouvernement Questiaux avait refusé en son temps que le Conseil d'Etat ne cherche à modifier « de sa seule volonté, sa place dans les institutions² ». Or, cette crainte d'être sanctionné pour avoir troublé la séparation des pouvoirs pouvait à présent être écartée, depuis que le Conseil constitutionnel avait reconnu dans l'indépendance et la compétence propre de la juridiction administrative des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République³. Mais surtout, si l'amendement Aurillac avait constitué un début de fronde des députés contre le contrôle de conventionalité en 1980, le risque d'une réaction parlementaire était encore plus faible depuis l'acceptation de l'Acte unique. Continuer à respecter scrupuleusement la théorie de la loi écran dans ce contexte serait revenu à se montrer plus parlementaire que le Parlement⁴. En somme, la dépendance avait changé d'origine et les termes du traité de paix devaient être revus en conséquence. A l'heure où la loi s'europanisait chaque jour un peu plus, le conflit avec le législateur était d'autant moins redoutable, celui avec le droit communautaire l'était d'autant plus. Le Conseil d'Etat ne faisait que s'adapter à des contraintes changeantes. Il serait donc erroné de voir dans l'arrêt *Nicolo* une capitulation. Il s'agissait plutôt de la poursuite de la défense de l'autorité du Conseil d'Etat par d'autres moyens. Prenant le cas des droits de l'homme, où le contrôle de conventionalité risquait d'empiéter sur le contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel du fait de la similitude des droits protégés au niveau constitutionnel et européen, Frydman conclut ainsi : « Enfin, nous observons qu'il n'est sans doute pas inopportun qu'à l'heure où la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme commencent, pour leur part, à examiner occasionnellement la conformité des lois françaises à la Convention de 1950, vous vous saisissiez vous-même d'un tel contrôle et leur en retiriez ainsi le monopole⁵... » Ainsi, il s'agissait non de se soumettre mais d'investir le droit européen. Par ailleurs, le Conseil d'Etat prit soin de repousser l'argument de la « nature

¹ *Ibid.*

² Questiaux, conclusions sur CE, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, *A.J.D.A.*, 1968, II, p. 238.

³ C. Const., *Loi portant validation d'actes administratifs*, 22 juillet 1980 ; *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, 23 janvier 1987.

⁴ Le Tribunal constitutionnel fédéral allemand s'était montré dans une certaine mesure plus parlementaire que le Parlement, mais contrairement au Conseil d'Etat, il en avait eu les moyens, notamment l'article 79-3, lui permettant de protéger la prérogative du *Bundestag*, y compris le propre renoncement de celui-ci.

⁵ Frydman, conclusions sur CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Recueil Lebon*, p. 197.

spécifique » de l'ordre juridique européen en soulignant que le seul fondement du contrôle de conventionalité était l'article 55 de la Constitution. Dans ses conclusions, Frydman refusa de s'appuyer sur les arrêts *Costa* et *Simmenthal* de la CJCE affirmant l'obligation des juges d'écarter en toutes hypothèses les lois contraires aux normes communautaires, jugeant cette logique inconstitutionnelle¹. En somme, le Conseil d'Etat n'acceptait l'intégration que dans la mesure où la loi française était de fait largement dépendante du droit communautaire. Mais comme il n'en était pas de même pour la Constitution, l'intégration ne devait pas aller aussi loin.

La logique d'opportunité par laquelle le Conseil d'Etat s'ajustait à la dépendance croissante du droit français fut également soulignée par la suite dans le rapport public de 1992, année qui avait été fixée comme objectif pour la réalisation du marché intérieur. A cette occasion, le rapport constata que 54% des nouvelles lois françaises étaient désormais d'origine communautaire² et souligna : « Ce droit *sui generis* a cessé d'être un droit lointain ou marginal : il représente une partie importante, et rapidement croissante, de l'ordonnement juridique français³ ». Par conséquent, il ne s'agissait plus de résister mais d'accompagner le mouvement : « A défaut de pouvoir ralentir le cours du droit communautaire, nos administrations devraient pouvoir se montrer capables, le cas échéant de le conduire : être davantage présentes en amont, savoir réintroduire le droit dans la négociation, être plus offensives en aval (notamment sur les questions préjudicielles)⁴. » De même qu'en 1950 le gouvernement français avait choisi l'intégration faute de pouvoir poursuivre sa politique traditionnelle de limitation de l'Allemagne, de même en 1989, le Conseil d'Etat se résignait à l'intégration, faute de pouvoir poursuivre sa stratégie d'endiguement du droit communautaire et européen qui avait déjà largement envahi le droit français. A l'encontre de cette thèse de la résignation, Dulong (p. 718) souligne que ce même rapport public de 1992 affirmait que l'hybridation des droits nationaux sous l'impulsion du droit communautaire « peut se révéler extrêmement féconde : le droit européen sélectionne, en somme, ce qu'il y a de meilleur dans chacun des droits nationaux ». Pourtant, cette formule n'est pas contradictoire avec la thèse de la conversion contrainte et montre simplement le Conseil faisant en quelque sorte « de nécessité vertu » (Bourdieu, 1980, p. 90). Comme nous l'avons vu, tant que le Conseil pensait

¹ *Ibidem*, p. 198.

² *Rapport public* 1992, cité par Alter (2001, p. 56).

³ *Ibidem*, cité par Mangenot (2006, p. 184).

⁴ *Ibid.*, cité par Dulong (2001, p. 718).

pouvoir suivre sa stratégie d'indépendance, il ne manquait pas non plus de parer cette attitude d'arguments généraux, universalisant son intérêt en invoquant par exemple la nécessaire protection du Parlement contre l'exécutif. Mais puisque l'indépendance n'était plus tenable alors il valait mieux participer activement à l'europanisation du droit en y faisant entendre la voix du Conseil d'Etat, de l'administration française et plus généralement du droit français. Le goût pour l'hybridation juridique (Dulong, 2001) ou encore la découverte des mérites d'une Europe contribuant à revaloriser la place du droit (Mangenot, 2006, p. 182-183) étaient davantage des conséquences de l'intégration que des causes. Contrairement à ce qu'affirme Dulong (2001, p. 718), cette perspective fondée sur les rapports de force n'occulte pas les croyances du juge ou encore « l'idée qu'il se fait de son rôle en société » mais cherche au contraire à identifier les raisons qui poussent le juge à passer d'un système de croyance à un autre. Dans la lignée de Dulong, Mangenot (2006, p. 189) remarque également que le choix de l'intégration par le Conseil d'Etat « apparaît bien plus comme une réappropriation que comme un ralliement imposé ». Il souligne qu'après *Nicolo*, le Conseil d'Etat s'est engagé dans une stratégie d'influence du droit européen, le rapport de 1992 parlant de « mieux encadrer, clarifier et acclimater la norme communautaire¹ », tandis que de nombreux conseillers d'Etat se transformèrent après 1989 en experts du droit communautaire dans divers ministères (Mangenot, 2006, p. 186-188). Or, le problème de ce constat est qu'il prend le problème à l'envers. En effet, le processus d'intégration n'est rien d'autre que cette conversion consistant à passer de la valorisation de l'indépendance à la valorisation de l'influence. De même, nous avons vu que les diplomates du Quai d'Orsay ont commencé par se résigner à l'échec de la politique traditionnelle de préservation de l'indépendance de la France par la limitation de l'Allemagne, pour dans un second temps apprécier le passage à une politique d'association de façon plus positive, certains, comme Jacques Camille Paris ou Hervé Alphand, devenant rapidement des spécialistes de la coopération européenne. Opposer contrainte « imposée » d'une part et « réappropriation » d'autre part, revient alors à donner une vision tronquée du processus d'intégration qui est justement un continuum entre les deux, dans lequel la « réappropriation » finit par être d'autant plus active que l'on sait que l'alternative (la stratégie d'indépendance) est de moins en moins jouable. Ainsi, Elias (1975, p. 37) décrit l'intégration des individus par l'Etat moderne en ces termes : « les individus sont tiraillés entre la résistance contre les contraintes auxquelles ils se trouvent exposés, l'horreur que leur inspire leur dépendance et leur état de soumission, la nostalgie de la compétition libre

¹ *Ibid.*, cité par Mangenot (2006, p. 184).

et chevaleresque d'une part, et la fierté de la maîtrise de soi qu'ils ont réussi à s'imposer, les plaisirs nouveaux qu'elle leur propose, de l'autre. » Le Conseil d'Etat, dans cette période de transition entre résistance et intégration, découvrait lui aussi les « plaisirs nouveaux » de l'hybridation juridique en investissant le droit communautaire, ce qui ne doit pas faire oublier ou négliger le caractère contraint de cette conversion.

Ce renversement de jurisprudence eut notamment pour effet de relancer l'affaire des prix de tabac. En 1992, la même Martine Laroque qui avait été commissaire du gouvernement dans cette affaire en 1985 eut une nouvelle fois à rendre ses conclusions sur de nouvelles plaintes similaires¹. Des sociétés importatrices de produits de tabac en provenance de pays de la Communauté avaient déposé des recours contre des décisions du ministre de l'Economie et des Finances refusant d'augmenter leurs prix et d'autres demandaient des indemnités à l'Etat pour le manque à gagner induit. Dès le début, Laroque reconnut que la décision *Nicolo* avait modifié le contexte et que la solution du 1985 ne pouvait être reprise². En l'espèce, la loi postérieure devait également être contrôlée au regard d'une directive, mais Laroque considéra qu'il n'y avait pas de différence à faire « entre les stipulations du traité lui-même et ce qui est appelé le droit communautaire dérivé³ ». En effet les règlements, directives et décisions communautaires, ainsi que leurs effets respectifs sont prévus par le traité : « Refuser de contrôler la conformité d'une loi à un acte de droit communautaire dérivé, légalement pris, reviendrait donc à refuser de contrôler la conformité d'une loi aux diverses dispositions du traité qui prévoient l'intervention de cet acte et en définissent les effets juridiques⁴. » La jurisprudence *Nicolo* impliquait donc de contrôler la loi de 1976 au regard des objectifs de la directive de 1972. Laroque rappela que, dans ses conclusions de 1985, la loi de 1976 ne lui avait pas paru incompatible avec le traité de Rome et la directive de 1972. En effet, en matière de prix, la loi ne faisait que prévoir un prix unique et renvoyer au règlement la transposition de la directive. Cependant, ses conclusions n'avaient pas été suivies sur ce point, puisqu'en faisant usage de l'écran législatif, le Conseil d'Etat avait « implicitement mais nécessairement⁵ » reconnu que la loi de 1976 avait établi un régime de prix contraire à la directive. Laroque considéra donc que la loi de 1976, instaurant un régime de prix *spécifique*

¹ Laroque, conclusions sur CE, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France*, et *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, 28 février 1992, A.J.D.A., 1992, 3, p. 210-224.

² *Ibidem*, p. 211.

³ *Ibid.*, p. 213.

⁴ *Ibid.*, p. 214.

⁵ *Ibid.*, p. 216.

au tabac, contrevenait à la directive de 1972, qui telle qu'interprétée par la CJCE, n'autorisait à porter atteinte à la liberté de fixation des prix que dans le cadre d'une législation *générale* destinée à lutter contre l'inflation¹. Les dispositions de la loi de 1976 prévoyant un régime de prix spécifique au tabac devaient donc être écartées. Les produits de tabac importés de la Communauté devaient rentrer dans le champ d'application général de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur le contrôle des prix. Et les décisions du ministre de l'Economie et de Finances fondées sur la loi de 1976 devaient être annulées. Le Conseil d'Etat suivit ces conclusions et, signe de sa nouvelle stratégie non plus de résistance mais d'intégration, invoqua explicitement dans ses considérants les décisions de 1983 et 1988 de la CJCE et se référa à son interprétation de la directive de 1972. La primauté du droit communautaire, tel qu'interprété par la CJCE, était donc pleinement mise en œuvre.

d. Coexistence pacifique entre Constitution et droit communautaire

Comme en Allemagne, la primauté du droit communautaire sur la loi n'empêcha pas le Conseil constitutionnel d'affirmer par ailleurs la primauté de la Constitution sur le droit communautaire, tout en se donnant les moyens de préserver dans les faits la compatibilité des deux droits. C'est cette forme d'équilibre de la puissance que Marc Guillaume (2008, p. 77) résuma par la formule d'Aron : « Paix impossible, guerre improbable. » Néanmoins, si le Conseil constitutionnel chercha, comme le Tribunal constitutionnel fédéral, à préserver le son indépendance, il ne suivit pas la même stratégie d'endiguement offensif. Cela s'explique essentiellement par un pouvoir beaucoup moins affirmé que celui de son homologue allemand au sein de l'ordre juridique national.

Le contrôle de constitutionnalité abstrait opéré *a priori* se révéla favorable à la coexistence pacifique entre droit communautaire et droit constitutionnel dans la mesure où il permettait d'anticiper les incompatibilités dès l'étape de la ratification, invitant le pouvoir constituant à réviser éventuellement la Constitution afin d'éviter les conflits ultérieurs. Si, par exemple, le Conseil n'avait pu exercer son contrôle qu'*a posteriori* et par voie d'action, il aurait pu se trouver dans la position délicate d'avoir le choix entre reconnaître crûment la primauté communautaire d'une part et déclarer inconstitutionnelle une disposition déjà appliquée d'un

¹ *Ibid.*

traité déjà en vigueur d'autre part. L'occasion de préciser cette procédure fut donnée au Conseil constitutionnel à propos de l'accord de *Schengen*. Alors que la règle de saisine du Conseil constitutionnel concernant les traités était encore extrêmement restrictive, soixante députés ou sénateurs suffisaient à le saisir au sujet d'une loi ; or, l'accord de *Schengen* n'était pas un traité et avait le statut d'une simple loi, ce qui permit la saisine du Conseil constitutionnel (Alter, 2001, p. 167). Celui-ci mit alors en œuvre son pouvoir de contrôler *a priori* la constitutionnalité des engagements internationaux, notamment quant au respect des « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » et des droits de l'homme garantis par le bloc de constitutionnalité¹. Cet avertissement fut entendu par le Président Mitterrand lors de la ratification du traité de Maastricht, qui consulta le Conseil en amont afin de déterminer les amendements constitutionnels nécessaires à la ratification du texte². Ce fut l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'abandonner sa jurisprudence peu lisible esquissée en 1976, à propos de l'élection du Parlement européen, qui autorisait à procéder à des *limitations* de souveraineté, mais interdisait les *transferts* de souveraineté³. Le Conseil constitutionnel jugea cette fois que serait contraire à la Constitution un traité qui contiendrait une clause directement contraire à une norme ou à un principe de valeur constitutionnelle, ou qui affecterait les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » (Guillaume, 2008). Le droit de vote et d'éligibilité des étrangers communautaires aux élections municipales, l'établissement d'une monnaie unique et la politique commune des visas furent jugés contraires à la Constitution. Le Conseil constitutionnel obligeait ainsi les parlementaires à passer par une révision préalable de la Constitution. Ce mécanisme préventif permettait de garantir la coexistence pacifique du droit constitutionnel avec le droit communautaire : en principe, la primauté de la Constitution était affirmée, mais en pratique, tout était fait pour qu'elle n'entre pas en conflit avec le droit communautaire.

Par ailleurs, le 25 juin 1992, le Parlement utilisa la procédure de révision constitutionnelle pour réviser également l'article 54 et permettre à soixante parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel au sujet d'un traité, ce qui allait dans le sens du Conseil constitutionnel puisque cela garantissait que désormais les nouveaux engagements européens les plus importants passeraient en pratique par son contrôle. Ce nouveau droit fut d'ailleurs immédiatement utilisé par les sénateurs hostiles au traité qui demandèrent au Conseil

¹ C. const., *Schengen*, 25 juillet 1991.

² C. const., *Maastricht I*, 9 avril 1992.

³ C. const., *Election de l'Assemblée parlementaire des Communautés*, 30 décembre 1976.

constitutionnel de se prononcer sur sa conformité à la Constitution¹. Puisque la Constitution venait d'être modifiée afin précisément d'être compatible avec le traité, cette action ne pouvait avoir de sens que dans deux cas : soit la révision n'avait pas suffisamment modifié la Constitution pour la rendre compatible avec le traité, soit les modifications introduites étaient elles-mêmes inconstitutionnelles. Sur le premier point, le Conseil jugea que les nouveaux articles introduits dans la Constitution par la révision avaient suffi à lever les incompatibilités avec le traité. Sur le deuxième point, le Conseil estima qu'il ne lui appartenait pas de contrôler l'exercice du pouvoir constituant. Alors que les soixante sénateurs affirmaient que malgré la révision, le traité restait contraire à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 sur la souveraineté nationale, le Conseil affirma ainsi que, sous réserve du respect de la procédure de révision prévue par la Constitution « le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ». Autrement dit, contrairement à ce que nous avons vu en Allemagne, aucune « clause d'éternité » comparable à l'article 79-3 ne venait limiter la portée de la révision. Et à partir du moment où une révision accueillait explicitement un nouveau traité, le Conseil ne pouvait plus lever aucun obstacle. Quant à eux, les sénateurs auteurs de la saisine invitaient le Conseil à s'engager dans une voie comparable à celle qu'allait emprunter le Tribunal constitutionnel fédéral allemand : selon eux, « l'ordre juridique constitutionnel français est construit autour de l'idée centrale de souveraineté nationale », ce qui posait la question de savoir « jusqu'où peuvent aller des révisions de la Constitution entérinant des atteintes successives aux “conditions essentielles d'exercice de la souveraineté” ». Les soixante sénateurs cherchaient donc à faire reconnaître au principe de souveraineté nationale une valeur comparable à celle reconnue en Allemagne au principe de démocratie, c'est-à-dire une valeur supérieure aux révisions. Mais le Conseil constitutionnel refusa de s'engager dans cette voie en rappelant qu'aux termes de l'article 54, son rôle se bornait au contrôle de constitutionnalité du traité, ce qui excluait implicitement le contrôle sur le fond des révisions constitutionnelles, au regard d'un quelconque principe supposé supérieur. Pourtant, l'article 89 dispose que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ». En théorie, il aurait été possible au Conseil de donner une

¹ C. const., *Maastricht II*, 2 septembre 1992.

interprétation large de ce principe et de lui faire jouer le même rôle que la protection de la démocratie en Allemagne (Genevois, 1998). Mais même dans ce cas, le Conseil constitutionnel n'était pas prêt à accorder à cette disposition une valeur autre que celle d'une limite de forme. Robert Badinter, Président du Conseil constitutionnel au moment des décisions sur le traité de Maastricht, a ainsi estimé que le pouvoir constituant en France pouvait « tout faire, mais pas n'importe comment » (1998). Autrement dit, même la forme républicaine du gouvernement pouvait être modifiée, à condition que soit d'abord révisé l'article 89. Le Conseil constitutionnel alla même encore plus loin par la suite en affirmant qu'il ne lui appartenait de toute façon pas de contrôler des lois de révision constitutionnelle¹. A l'inverse, le Tribunal allemand avait contrôlé la constitutionnalité d'une révision constitutionnelle au regard de l'article 79-3 dès 1970². La question de savoir pourquoi le Conseil constitutionnel n'a pas revendiqué le droit de contrôler les révisions sur le fond sort du cadre de cette thèse. Il serait tentant de se référer au caractère très « politique » des nominations au Conseil constitutionnel français, mais cette hypothèse doit être appréhendée avec prudence (François, 1990). Pour la question qui nous intéresse ici, il nous suffit néanmoins de constater qu'en tant que juridiction, le Conseil constitutionnel partait de beaucoup plus loin que le Tribunal de Karlsruhe (François, 1997 ; Lindseth, 2003). Ainsi, alors qu'Alter (2001, p. 170) estime que si le Conseil constitutionnel avait rendu ses décisions après celles du Tribunal constitutionnel fédéral, il aurait certainement été « plus audacieux », il faut souligner au contraire que la retenue relative du Conseil constitutionnel à l'égard du droit communautaire n'était pas tant la conséquence d'une quelconque pusillanimité ou d'une plus grande ouverture à l'Europe par rapport à un Tribunal constitutionnel fédéral plus nationaliste : elle n'était que la continuation de la retenue du Conseil constitutionnel à l'égard du pouvoir constituant *en général*. Cette observation est cohérente avec le principe selon lequel, confronté au droit communautaire, les juges cherchent essentiellement à *préserver* leur pouvoir. Des juges *a priori* plus puissants et activistes au niveau national sont davantage menacés par le droit communautaire mais ont aussi davantage de moyens de résistance, alors que des juges moins puissants ou plus contraints sont moins menacés de perdre des pouvoirs qu'ils n'ont pas et disposent de moins de moyens de résistance. Une comparaison intéressante peut ici être faite avec ce que nous avons vu des réactions des parlementaires nationaux confrontés au passage aux ressources propres des Communautés. En effet, les parlementaires néerlandais, qui disposaient au niveau national du droit d'augmenter les dépenses, se sont

¹ C. const., *Organisation décentralisée de la République*, 26 mars 2003.

² Bundesverfassungsgericht, *Klass*, 15 décembre 1970.

montrés beaucoup plus exigeants que les parlementaires français qui ne disposaient de toute façon pas de ce droit.

Cependant, la révision de la Constitution permettait d'éviter d'avoir à constater l'inconstitutionnalité d'une disposition du traité de Maastricht mais ne garantissait pas à l'inverse la conformité des dispositions constitutionnelles au droit communautaire. Or, si, comme l'affirmait le Conseil constitutionnel, la Constitution était supérieure aux traités, cela signifiait que les cours nationales pouvaient poser des limites à la primauté du droit communautaire. C'est ce qu'affirmèrent le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, notamment dans le cas où le droit international se heurterait à des lois nationales ne faisant que reprendre des dispositions constitutionnelles¹. Ainsi, dans l'arrêt *Sarran*, le Conseil d'Etat refusa de contrôler la conventionalité d'un décret qui ne faisait que reprendre des dispositions inscrites à l'article 76 de la Constitution (sur la Nouvelle-Calédonie), ce qui revenait à faire jouer à ce texte le rôle d'écran joué par la loi jusqu'à *Nicolo*². Et dans son arrêt *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, le Conseil d'Etat affirma explicitement que le principe de primauté du droit communautaire « ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution³ ». Cette jurisprudence allait clairement à l'encontre du principe de primauté communautaire sur tout droit national même constitutionnel, tel qu'affirmé par la CJCE dans son arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*. Et ce désaccord plaçait le droit constitutionnel français dans une posture de résistance à l'égard du droit communautaire. Cependant, cette résistance était beaucoup moins problématique que la théorie de la loi écran ne l'avait été dans les années 1980, dans la mesure où la dépendance du droit constitutionnel à l'égard du droit communautaire était bien moindre que celle de la loi. En effet, autant le risque qu'une norme communautaire soit contraire à la Constitution était réel *a priori* et avait justifié la pratique de la révision préalable à la ratification d'un nouveau traité important, autant le risque était considérablement restreint après la révision. Le risque principal était qu'une disposition constitutionnelle apparaisse contraire aux normes démocratiques ou aux droits fondamentaux protégés par le droit communautaire. Or, ce risque était réduit dans le cas des traités de l'Union européenne dans la mesure où leur compatibilité avec la Constitution était étudiée *a priori* par le Conseil constitutionnel et donnait

¹ CE, *Sarran*, 30 octobre 1998 ; C. cass, Ass., *Melle Fraisse*, 2 juin 2000.

² Maugué, conclusions sur CE, *Sarran*, 30 octobre 1998, *R.F.D.A.*, 14 (6), 1998 (novembre-décembre), p. 1086-1087.

³ CE, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, 3 décembre 2001.

éventuellement lieu à des révisions. Cependant, une contradiction pouvait apparaître *a posteriori*, à l'occasion d'un arrêt la Cour de Luxembourg ou du fait de l'édiction d'une nouvelle norme de droit communautaire dérivé faisant obstacle à certaines dispositions constitutionnelles. Bien que n'étant pas nul¹, ce risque était suffisamment limité pour que, dans les cas concernés, la primauté communautaire ne soit pas directement mise en œuvre par les juridictions nationales, au prix d'une coûteuse renonciation au principe de primauté constitutionnelle, mais soit laissée à la responsabilité de la CJCE et éventuellement, du pouvoir constituant. Dans ses conclusions sur l'affaire *Sarran*, la commissaire du gouvernement Christine Maugué souligna ainsi que l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de censurer une disposition constitutionnelle n'excluait pas « bien sûr, que la responsabilité de la France soit recherchée sur le plan international du fait de l'insertion dans la Constitution d'une disposition qui serait considérée comme non conforme aux Conventions internationales portant des droits fondamentaux² ». C'était adopter la solution autrefois privilégiée pour la loi par *Semoules de France*. En somme, autant la dépendance de la loi était devenue suffisamment puissante et quotidienne pour justifier l'intégration juridique, autant la dépendance de la constitution était suffisamment limitée pour que la résistance aux prétentions de la CJCE soit une solution viable et relativement non conflictuelle.

Cette différence de contexte stratégique permet de comprendre pourquoi, en matière constitutionnelle, la compétition inter-cours n'a pas joué en faveur de la primauté du droit communautaire. L'accrochage de 2010, par lequel la Cour de cassation interrogea la Cour de Luxembourg sur la conventionalité de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)³, peut ainsi s'apparenter à un épisode de compétition inter-cours, puisque ce renvoi constituait une attaque directe à l'encontre du Conseil constitutionnel (Blacher et Chaltiel, 2010). Néanmoins, la norme constitutionnelle n'était pas directement en cause car c'était la validité de la loi organique organisant la procédure de QPC qui était mise en doute. Selon la Cour de cassation, elle risquait de faire obstacle aux renvois à la Cour de Luxembourg dans la mesure où elle était prioritaire et que les décisions du Conseil constitutionnel n'étaient susceptibles d'aucun recours. Cette querelle fut résolue par un rappel par le Conseil constitutionnel de sa jurisprudence *IVG* distinguant contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité : il affirmait ainsi que la QPC n'empêchait pas les juridictions ordinaires de saisir la Cour de

¹ CJCE, *Tanja Kreil c. RFA* (C-285/98), 11 janvier 2000.

² Maugué, conclusions sur CE, *Sarran*, 30 octobre 1998, *R.F.D.A.*, 14 (6), 1998 (novembre-décembre), p. 1086.

³ C. cass., *QPC*, 16 avril 2010.

Justice de l'Union européenne (CJUE) quant au respect des traités¹ (Cassia, 2010). Le conflit fut donc résolu par la reconnaissance de la compatibilité des droits, ce qui fut reconnu par les juges de Luxembourg². Dans cette affaire, l'arrêt de la Cour de cassation eut donc un rôle essentiellement préventif, obligeant le Conseil constitutionnel à admettre qu'il n'empiéterait pas sur le droit des juges ordinaires à communiquer avec la CJUE. Mais si les conflits entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne devenaient fréquents et impossibles à résoudre par la compatibilité *a priori* ou l'équivalence, la Cour de cassation pourrait être incitée à pousser la compétition inter-cours un degré plus loin par une sorte de *Jacques Vabre* constitutionnel, reconnaissant la primauté des traités sur la Constitution. Ce point montre que la théorie d'Alter de la compétition inter-cours est importante mais insuffisante, car seule la prise en compte du degré auquel les normes européennes entrent en conflit avec le droit national permet de comprendre dans quelles conditions la compétition est susceptible de favoriser la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union européenne et dans quelles conditions au contraire, elle n'affecte pas la hiérarchie des normes reconnues par les juridictions nationales.

e. Endiguement et coopération

Le Conseil constitutionnel finit par retrouver, avec un décalage de trente ans par rapport au Tribunal constitutionnel fédéral, une stratégie d'endiguement du droit communautaire dérivé dont la logique suivit d'assez près celle de *Solange*. La principale différence fut, comme à propos du traité de Maastricht, la posture moins menaçante. En effet, trente ans après *Solange*, la protection des droits fondamentaux par la CJCE était acquise : le Conseil constitutionnel put ainsi, en partie grâce au travail antérieur du Tribunal constitutionnel fédéral, en arriver directement à une position équivalente à *Solange II*, prolongeant ainsi la coexistence pacifique.

La technique d'harmonisation suivie depuis Maastricht garantissait la compatibilité de la Constitution avec les traités, mais pas nécessairement avec les normes de droit communautaire dérivé produites ultérieurement. Bien entendu, les représentants français au

¹ C. Const., *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, 12 mai 2010.

² CJUE, *Aziz Melki* (C-188/10) et *Sélim Abdeli* (C-189/10), 22 juin 2010, § 48.

sein des institutions européennes pouvaient veiller à éviter que ce type de conflit apparaisse. A l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, le Conseil d'Etat avait ainsi reçu les moyens de participer à la construction du droit communautaire dérivé en amont, en tant que conseiller du gouvernement, en se faisant transmettre les projets de textes européens afin de déterminer les législations nationales qui en seraient affectées (Stirn, 1993). Cependant, les conflits étaient toujours possibles en aval. Ainsi, en 1994, le Conseil constitutionnel censura une disposition d'une loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés, qu'il jugeait contraire au principe d'égalité garanti par la Constitution¹. Or, cette loi était la transposition de deux directives communautaires. Il se trouvait que la disposition contestée ne découlait pas des directives (Schoettl, 1998a), mais en se focalisant uniquement sur la question de la constitutionnalité, le Conseil avait théoriquement pris le risque de censurer des dispositions découlant expressément des directives et donc, indirectement, de déclarer contraires à la Constitution des normes communautaires. Dans ce cas, la France se serait retrouvée dans l'impossibilité juridique de satisfaire ses engagements européens et sujette aux recours en manquement devant la CJCE. Cette situation aurait été comparable à celle qui prévalait avant l'arrêt *Nicolo*, voire même pire. En effet, avant 1989, si le Conseil d'Etat ne favorisait pas la mise en conformité du droit français avec le droit communautaire, il ne l'empêchait pas non plus, puisque le législateur avait alors toujours la possibilité de voter de nouvelles lois pour répondre aux exigences de la CJCE. En revanche, si une directive communautaire avait été déclarée inconstitutionnelle, le législateur n'aurait précisément pas eu cette possibilité. La France aurait eu à choisir entre l'Europe et la Constitution, perspective incertaine et dangereuse pour le Conseil constitutionnel. Cependant, à l'occasion d'un colloque organisé en 1997, le secrétaire général du Conseil constitutionnel estima au sujet des normes constitutionnelles et communautaires : « Dès lors que ces normes s'appliquent aux mêmes sujets de droit, le risque de contrariété ou d'incompatibilité ne doit pas être négligé, même s'il paraît limité en pratique, ne serait-ce qu'en raison de la communauté de valeurs inspirant le droit communautaire et les systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne. » Il constata également le petit nombre de décisions du Conseil constitutionnel concernant des transpositions de normes communautaires (Schoettl, 1998a), et remarqua que la situation où serait retenue la contradiction entre une norme de droit communautaire dérivé et la norme constitutionnelle demeurerait encore « un cas d'école ». Il jugea que « des litiges de cette nature semblent bien davantage devoir se nouer au plan communautaire et trouver leur

¹ C. Const., *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés*, 3 août 1994.

solution dans une révision constitutionnelle. » Autrement dit, comme pour la loi dans la logique de *Semoules de France*, le problème pouvait être laissé à la CJCE et aux parlementaires. Et le secrétaire général observa, après avoir étudié le problème au niveau de l'ensemble des Etats membres, que jamais les juges constitutionnels nationaux n'avaient eu à relever de contrariété entre norme constitutionnelle et norme de droit communautaire dérivé, les cas où cette question avait été posée (notamment *Solange I* et *II*) étant eux-mêmes exceptionnels (Schoettl, 1998b). Il conclut qu'il n'y avait pas « péril en la demeure ». Ce constat rassurant doit être comparé avec la grande inquiétude que manifestait le Conseil d'Etat avant de changer de jurisprudence (1986) face à l'invasion du domaine de la loi par le droit communautaire et international en général. Ces considérations illustrent le point d'articulation entre le raisonnement juridique et le contexte politique. Des niveaux différents de dépendance de la norme nationale à la norme communautaire conduisent ainsi à des stratégies différentes. Dans un contexte de forte dépendance et de conflits fréquents (la loi dans les années 1980), le juge ne pouvait plus se reposer sur des parlementaires ayant renoncé à faire obstacle à l'intégration législative et était contraint de se muer lui-même en juge européen pour préserver son autorité ; dans un contexte de faible dépendance (la Constitution dans les années 1990), le juge pouvait se reposer sur les parlementaires pour régler des conflits de toute façon rares voire hypothétiques. Le successeur de Schoettl, Marc Guillaume, estima par ailleurs que même dans ce cas, la primauté de la Constitution, sans être « fictive », était tout de même « largement théorique » puisque « sauf à ce que l'acte communautaire dont la transposition est inconstitutionnelle disparaisse, la seule issue apparaît la révision de la Constitution » (2008, p. 82). Il aurait plutôt fallu dire que, précisément parce que la révision visant à mettre une constitution en conformité avec une norme communautaire dérivée constituait encore un « cas d'école » et non une routine quotidienne, la primauté ou tout du moins l'autonomie de la Constitution et par conséquent du juge constitutionnel demeurait largement une réalité.

Par la suite, le Conseil constitutionnel eut à préciser sa jurisprudence quant au droit communautaire dérivé et le fit dans la continuité des considérations de son secrétaire général. En 2004, lorsque la question du contrôle de constitutionnalité des directives fut posée directement pour la première fois, le Conseil constitutionnel choisit de s'engager dans une forme d'endigement défensif proche de la logique de *Solange II*. Autrement dit, il adopta une solution suffisamment coopérative pour éviter d'entrer en conflit avec les institutions européennes sur de simples divergences d'interprétation, mais délimita également des

frontières à respecter afin de préserver le principe de primauté constitutionnelle et donc sa propre indépendance. Ainsi, des parlementaires soutenaient que l'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique était contraire « à la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, à l'article 66 de la Constitution, aux droits de la défense, ainsi qu'au droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration¹ ». Or, l'article 6 de la loi ne faisait que transposer les dispositions de la directive du 8 juin 2000 sur le commerce électronique. Le conseil constitutionnel risquait donc ici de contrôler indirectement une directive communautaire. Il décida alors d'éviter l'affrontement, non pas en se fondant sur la primauté du droit communautaire, mais en se fondant sur la Constitution française elle-même, ce qui permettait d'en réaffirmer la prééminence (Mathieu, 2007, p. 678). De l'article 88-1, introduit au moment de la ratification du traité de Maastricht, il déduisit que la transposition en droit interne d'une directive communautaire résultait d'une exigence constitutionnelle. Cela l'obligea par la suite à rompre partiellement avec la jurisprudence purement défensive de sa décision *IVG* et à opérer un contrôle de conventionalité de la loi de transposition, afin de constater que celle-ci transposait bien fidèlement la directive². En effet, au cas où la disposition contestée de la loi de transposition n'aurait pas été fidèle à la directive, le Conseil aurait pu la contrôler et éventuellement la censurer comme n'importe quelle loi ordinaire, sans risque d'entrer en conflit avec le droit communautaire. Le problème ne se posait que pour une transposition fidèle, ce qui était le cas en l'espèce. Puisque la disposition contestée se contentait de transposer la directive de 2000, le Conseil refusa de la contrôler, considérant qu'il n'appartenait « qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ». Cette solution était typique de la coexistence pacifique : le Conseil renonçait à contrôler les directives et donc à empiéter sur le domaine de la CJCE.

¹ C. Const., *Economie numérique*, 10 juin 2004.

² C. const., *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, 27 juillet 2006. Dans sa décision sur la *loi relative au secteur de l'énergie* du 30 novembre 2006, le Conseil censura ainsi certaines dispositions de la loi manifestement incompatibles avec les objectifs de la directive qu'elle transposait. Mathieu (2007, p. 689) remarque que le Conseil constitutionnel, en se concentrant sur le contrôle des lois de transposition des directives au regard des directives transposées, ne va pas au bout de la logique qui impliquerait de contrôler toute loi au regard du droit communautaire, originaire comme dérivé et donc de revenir totalement sur *IVG*. Mais outre les obstacles pratiques évoqués par Mathieu, il convient de souligner que, d'un point de vue stratégique, le Conseil constitutionnel n'avait pas besoin de contrôler systématiquement le respect du droit communautaire. S'il s'est concentré sur les lois de transposition des directives, c'est d'abord que ces lois représentaient un risque de conflit direct avec la CJCE, au cas où seraient censurées, à travers elles, les directives elles-mêmes. Il s'agissait donc essentiellement de désamorcer un terrain miné, pas d'embrasser une fonction nouvelle. D'où les limites de la « logique cartésienne » de cette jurisprudence.

Mais le Conseil précisait immédiatement que cette renonciation n'était pas inconditionnelle. Il n'acceptait en effet de ne pas contrôler les directives qu'en l'absence d'une « disposition expresse contraire de la Constitution ». Cela limitait les possibilités de conflit aux cas de contradiction les plus graves qui, comme dans la jurisprudence *Sarran*, pouvaient, du fait de leur rareté être laissés à l'appréciation du pouvoir constituant. Et cela permettait surtout de maintenir un certain endiguement du droit communautaire en évitant qu'il ne risque de vider de leur portée des dispositions constitutionnelles. Cependant, la réserve de constitutionnalité de 2004 fut remplacée en 2006 : « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti¹. » Ce point avait déjà été souligné plusieurs années auparavant par le secrétaire général du Conseil constitutionnel Jean-Eric Schoettl comme le seul cas de réelle contradiction possible entre droit constitutionnel et droit communautaire dérivé (1998a), preuve que le Conseil était en fait préparé à cette jurisprudence depuis longtemps. La limite du respect des directives par le Conseil était donc le respect des principes protégés par la Constitution française mais pas par la CJCE. Cette nouvelle formulation fut ainsi interprétée, notamment au Conseil d'Etat², comme visant les dispositions constitutionnelles n'ayant pas d'équivalent dans le droit communautaire. Le Conseil constitutionnel retrouvait ainsi la logique de la jurisprudence *Solange* du Tribunal constitutionnel fédéral en s'appuyant sur le principe d'équivalence³ et allait jusqu'à lui emprunter la notion d'« identité constitutionnelle ». Et comme son homologue allemand, il affirmait qu'il ne s'interdisait pas de contrôler la constitutionnalité du droit communautaire, au cas où celui-ci risquerait de vider de leur contenu des principes fondamentaux de la Constitution française. Le contrôle de constitutionnalité du droit communautaire dérivé jouait donc ici aussi le rôle d'une arme de dissuasion, afin d'inciter la CJCE à ne pas trop écarter sa jurisprudence des principes garantis par les constitutions nationales. La « place, au sommet de l'ordre juridique interne, de la Constitution française » fut également confirmée par les décisions du Conseil constitutionnel

¹ C. Const., *Droits d'auteur*, 27 juillet 2006.

² Guyomar, conclusions sur CE, *Arcelor*, 8 février 2007, *Recueil Lebon*, p. 64.

³ Ce principe d'équivalence avait déjà été souligné dans la décision sur la *loi relative à la bioéthique*, du 29 juillet 2004. Alors qu'une disposition législative transposant une directive était accusée de violer la liberté d'expression de l'article 11 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel se déclara incompétent, dès lors « que cette liberté est également protégée en tant que principe général du droit communautaire sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

sur la Constitution européenne et le traité de Lisbonne¹. Le Conseil constitutionnel acceptait donc une forme de coopération juridique, mais uniquement pour éviter d'avoir à empiéter sur les compétences de la CJCE et tout en prenant soin que son propre domaine n'en soit pas moins protégé. Il ne s'agissait pas d'intégration mais plutôt d'une « détermination par chacun de son territoire » (Mathieu, 2007, p. 681). Genevois (2004) suivit la même image : « Les juridictions établissent une répartition des compétences afin de conserver au mieux le monopole, ou du moins la maîtrise, des normes dont elles assurent le respect. A chacun son pré carré, ce qui n'exclut pas les tentatives d'empiètements ou les replis stratégiques. En bon joueur sur l'échiquier des contrôles juridictionnels, le Conseil constitutionnel a pris une position de défense qui peut servir d'attaque. » En matière de droit constitutionnel, le paradigme de l'équilibre de la puissance demeurerait structurant.

Il a été souligné que cette décision manifestait une certaine « confiance » accordée *a priori* aux juges de Luxembourg (Mathieu, 2007, p. 678). Et cette « confiance » apparaît en outre plus large que celle du Tribunal constitutionnel allemand dans la mesure où le Conseil constitutionnel se réfère à la *nature* du principe protégé, alors que le Tribunal de Karlsruhe se réfère au *niveau* de la protection (Mathieu, 2007, p. 679). Cependant, il convient de souligner que la « confiance » du Conseil constitutionnel était d'autant moins risquée que celui-ci arrivait sur un terrain où les équilibres étaient déjà largement stabilisés depuis les décisions historiques du Tribunal constitutionnel fédéral. Autrement dit, les juges français bénéficiaient de la politique de dissuasion antérieure des juges allemands et pouvaient aller directement au traité de paix sans passer par la suspicion et la menace. Mais *in fine*, le résultat était pratiquement le même. Comme nous l'avons déjà vu à l'occasion du traité de Maastricht, l'apparence plus conciliante des décisions du Conseil constitutionnel par rapport à celle de son homologue d'outre-Rhin ne doit pas être interprétée comme une forme de complaisance ou d'euro-enthousiasme. Si l'on tient compte du fait que les pouvoirs moins élargis du Conseil constitutionnel ne l'ont confronté que plus tardivement et moins profondément à des risques de conflits avec le droit communautaire, alors les deux institutions paraissent plutôt avoir eu des réactions très similaires.

¹ C. const., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 19 novembre 2004 ; C. const., *Traité de Lisbonne*, 20 décembre 2007.

La voie tracée par le Conseil constitutionnel fut suivie par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Arcelor*¹ qui fut également analysé comme la manifestation d'une certaine « confiance » dans la CJCE, fondée néanmoins sur un « pacte de non-agression raffermi » (Béchillon et Terneyre, 2007, p. 115). Un décret de transposition d'une directive était attaqué au regard de plusieurs principes constitutionnels. Or, la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat ne tranchait pas la question posée². Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Mathias Guyomar recommanda d'imiter le Conseil constitutionnel tout en affinant la procédure à suivre. Afin d'éviter la « guerre des juges³ » à l'encontre d'une CJCE avec laquelle les relations étaient désormais « apaisées », la « communautarisation partielle du droit constitutionnel français⁴ » devait être acceptée. Lorsqu'à travers un acte réglementaire français, une directive était contestée au regard d'un principe constitutionnel, le Conseil devait d'abord chercher si un principe équivalent et garantissant effectivement le respect du principe constitutionnel invoqué existait en droit communautaire. Au cas où cette équivalence n'existait pas, la disposition contestée devait être contrôlée au regard de la Constitution et le problème ne pouvait être réglé que par une révision de la Constitution (Guillaume, 2008, p. 82). Mais lorsque cette équivalence existait, le Conseil d'Etat devait opérer une « substitution de base légale du moyen⁵ », c'est-à-dire contrôler la disposition contestée au regard du droit communautaire et si nécessaire, poser une question préjudicielle à la CJCE. Ainsi, alors qu'un décret transposant une directive était contesté notamment au regard du principe constitutionnel d'égalité, le Conseil d'Etat renvoya le problème à la CJCE car ce principe était également garanti par le droit communautaire. Cet arrêt *Arcelor* eut d'ailleurs un effet ricochet sur la jurisprudence *Cohn-Bendit* concernant l'effet direct des directives, qui fut peu de temps après abandonnée par l'arrêt *Perreux*, suivant les conclusions du même Mathias Guyomar⁶. Ce dernier arrêt, qui peut paraître un revirement tardif était en réalité l'aboutissement d'une évolution progressive. En effet, dans ce domaine de l'effet direct des directives, « la guerre des cours n'a pas eu lieu », selon le mot de Paul Cassia, cité dans ses conclusions par Guyomar. Ainsi, ce dernier remarqua : « Si vous avez maintenu, jusqu'à présent, le cadre conceptuel de la jurisprudence *Cohn-Bendit*, vous avez su solliciter toutes les ressources de la technique juridique, pour assurer, au moyen de l'invocabilité d'exclusion,

¹ CE, *Arcelor*, 8 février 2007.

² Guyomar, conclusions sur CE, *Arcelor*, 8 février 2007, *Recueil Lebon*, p. 67, note 19.

³ *Ibidem*, p. 68.

⁴ *Ibid.*, p. 73.

⁵ *Ibid.*

⁶ Guyomar, conclusions sur CE, *Perreux*, 30 octobre 2009, *R.F.D.A.*, 2009 (6), (novembre-décembre), p. 1125-1145.

dans toute la mesure du possible l'effectivité du droit communautaire. » Autrement dit, la primauté des directives était depuis longtemps mise en œuvre par le Conseil d'Etat qui écartait régulièrement le droit national contraire et condamnait l'Etat à des réparations en cas de préjudice subi par un particulier du fait de la non-transposition. Seule n'était pas reconnue « l'invocabilité de substitution », c'est-à-dire l'application immédiate de la directive par le juge national. Néanmoins, selon Guyomar, « dans la plupart des hypothèses, il est parfaitement exact de relever qu'en l'état actuel de votre jurisprudence, l'invocabilité d'exclusion produit des effets analogues à l'invocabilité de substitution ». C'est ce qui faisait d'ailleurs dire à certains que la jurisprudence *Cohn-Bendit* n'était plus qu'une « affirmation de principe ». Dans une décision antérieure¹, le Conseil d'Etat, après avoir écarté le droit français, avait même reconnu la possibilité d'accorder une exonération de TVA en application d'une directive européenne, sans toutefois « l'assumer en théorie ». Le rapporteur public appela donc à franchir ce dernier pas dans la foulée d'*Arcelor*, où le Conseil d'Etat avait reconnu « l'ancrage constitutionnel de l'obligation de l'Etat d'assurer la complète réception des règles posées par une directive » et par là même, avait assumé pleinement sa fonction de juge de la transposition des directives.

Conclusion

De même que les gouvernements ne se sont engagés dans la voie de l'intégration qu'à partir du moment où ils ont de fait perdu leur indépendance ; de même que les parlementaires nationaux n'ont soutenu les prétentions du Parlement européen qu'à partir du moment où ils ont été dépossédés d'une partie de leurs propres pouvoirs au niveau national ; de même, les juges nationaux n'ont soutenu la Cour de Luxembourg et la primauté du droit communautaire qu'à partir du moment où l'autorité de décisions fondées sur le seul droit national a été dévaluée de fait.

Dans le fond, la reconnaissance de la primauté du droit communautaire par les cours nationales n'était pas tant la condition du respect du droit communautaire que de la préservation du pouvoir des juges nationaux. Le respect du droit communautaire par les Etats membres aurait pu être garanti uniquement par les recours en manquement de la Commission et les condamnations de la CJCE. C'est d'ailleurs ce schéma qu'avaient en tête les rédacteurs

¹ CE, *SARL IMI*, 10 avril 2002.

des traités (Rasmussen, 2008, p. 89). Ici encore, le moteur de l'intégration a été la montée de l'interdépendance. Plus les gouvernements transféraient de compétences à l'Europe, plus le droit communautaire étendait sa sphère d'influence sur le droit national et plus l'autorité des juges nationaux qui se bornaient à appliquer le droit national devenait relative et contestable. A l'inverse, le choix de la coopération avec la CJCE a permis aux juges nationaux de protéger l'autorité de leurs jugements en se muant progressivement en juges communautaires. A cet égard, la théorie d'Alter, expliquant l'intégration juridique par la compétition inter-cour s'est avérée trop limitée : en effet, si la pression des cours inférieures peut favoriser l'eupéanisation du droit et pousser les cours supérieures à l'intégration, ce mécanisme n'est qu'un cas particulier. Le cas d'une cour particulièrement autonome comme le Conseil d'Etat a permis de montrer, au-delà de la compétition entre cours, le rôle décisif de l'intégration de la fonction législative et donc du Parlement. La reconnaissance de la primauté du droit communautaire par le Conseil d'Etat a de ce point de vue reçu un écho au Royaume-Uni, un an après, lors de cette même reconnaissance par la Chambre de Lords. Dans un raisonnement proche de celui du commissaire du gouvernement Frydman, Lord Bridge souligna qu'à chaque fois que la CJCE avait condamné le Royaume-Uni pour la non-transposition d'une directive, le Parlement avait « toujours loyalement reconnu son obligation de produire promptement les amendements nécessaires¹ » Autrement dit, à partir du moment où le droit britannique avait *de toute façon* vocation à se mettre tôt ou tard en conformité avec le droit communautaire, les juges britanniques entendaient ne pas rester à la remorque du Parlement et de la CJCE et participer activement à ce processus, pour ne pas risquer de produire un droit de plus en plus fragile.

Par ailleurs, la théorie plus générale que nous avons suivie ici permet de rendre compte du fait que les stratégies d'indépendance et d'endiguement du droit communautaire finirent par échouer au niveau de la loi mais s'avérèrent tout à fait viable au niveau de la Constitution. La différence ne tient pas au fait que « la Constitution est par nature supérieure à toutes les autres normes juridiques dont elle détermine elle-même la valeur » (Stirn, 1995, p. 26), mais à un fait politique et donc contextuel. D'un côté, le domaine de la loi a été largement « envahi » par le droit de l'Union européenne et les Parlements ont fini par considérer que le non respect d'une norme européenne n'était qu'une erreur à réparer. De l'autre, les normes constitutionnelles ne sont qu'exceptionnellement affectées par des normes européennes,

¹ House of Lords, *Regina v. Secretary of State for Transport, Ex parte Factortame Ltd.*, 11 October 1990, p. 659.

principalement à l'occasion de la ratification de nouveaux traités, ce qui fait qu'un minimum de coopération permet d'éviter les conflits. Si les mises en conformité des constitutions nationales devenaient aussi routinières que les transpositions de directives, le modèle de l'intégration par l'europanisation de fait des normes conduirait à envisager la reconnaissance par les juges nationaux de la primauté du droit de l'Union européenne y compris sur les normes constitutionnelles. En revanche, un modèle limité comme celui de la compétition inter-cours rend difficilement compte du fait que les mêmes mécanismes compétitifs aient abouti à l'intégration de la loi mais pas de la Constitution.

Il faut enfin souligner les différences observées dans le rythme de l'intégration juridique entre la France et l'Allemagne. Confirmant notre point de départ selon lequel les décisions de justice devaient être analysées à la lumière des rapports de force, nous constatons que ces différences peuvent toutes être expliquées par des différences de rapport de force entre juridictions et notamment, les différences dans le pouvoir exercé par la cour constitutionnelle. En Allemagne comme en France, la primauté du droit communautaire et l'effet direct des directives ont été contestés par la Cour fédérale des finances et le Conseil d'Etat. Mais en Allemagne, cette attitude de résistance n'a jamais pu durer longtemps du fait de la concurrence des cours inférieures et du Tribunal constitutionnel fédéral. En particulier, le Tribunal constitutionnel fédéral a joué en Allemagne un rôle de cour suprême, capable de casser les décisions des autres juridictions afin de trancher le débat, comme elle le fit en 1987 dans son arrêt *Kloppenburg*. En revanche, en France, le Conseil d'Etat est le juge de premier et dernier ressort pour les recours en excès de pouvoir les plus importants et ses décisions ne peuvent être contestées devant le Conseil constitutionnel. C'est donc l'indépendance relativement plus grande du Conseil d'Etat qui lui permit de prolonger plus longtemps son attitude de résistance. Alors que dans les années 1960, le refus de la Cour fédérale des finances de reconnaître le principe de l'effet direct fut violemment contesté par les cours inférieures et désavoué par le Tribunal constitutionnel fédéral, la jurisprudence *Semoules de France* ne fut renversée qu'après plus de trente ans, par un nouvel arrêt du Conseil d'Etat. De même, alors que le refus de la Cour fédérale des finances d'admettre l'effet direct des directives fut immédiatement cassé par le Tribunal constitutionnel fédéral, il fallut en France encore une fois plus de trente ans à la jurisprudence *Cohn-Bendit* pour être renversée par l'arrêt *Perreux*. Mais nous avons également vu qu'en matière constitutionnelle, la puissance du Tribunal constitutionnel fédéral allemand lui permit d'adopter une jurisprudence plus

offensive à l'égard des institutions européennes. En particulier, le pouvoir de contrôler les révisions constitutionnelles, tiré de l'article 79-3 de la Loi fondamentale, permit au Tribunal constitutionnel fédéral de poser des limites de fond à l'intégration et au dessaisissement du *Bundestag*. Dans le même temps, le Conseil constitutionnel ne disposant pas de ce pouvoir constata la souveraineté du pouvoir constituant en matière d'intégration européenne¹. Ainsi, alors que le Conseil d'Etat français et le Tribunal constitutionnel fédéral allemand ont souvent été qualifiés de « nationalistes » ou de « souverainistes » par les commentateurs, une analyse réaliste met en lumière le fait que leurs jurisprudences ne font que refléter leur position de pouvoir. Une fois de plus, il s'avère que les idéologies, les représentations, n'ont pas besoin d'être traitées en facteurs autonomes mais peuvent parfaitement être expliquées par les rapports de force. Toutes choses égales par ailleurs, des juridictions plus puissantes sont relativement moins dépendantes et donc plus à même de maintenir une stratégie d'indépendance². Cela montre enfin que le droit n'est pas une matière exceptionnelle ou autonome, mais au contraire, qu'une décision de justice peut, comme n'importe quel autre phénomène social, être expliquée voire prédite en partant simplement du principe que les juges cherchent à préserver leur pouvoir et qu'ils sont contraints par les rapports de force dans lesquels ils s'inscrivent. Autrement dit, l'histoire de l'intégration juridique confirme la thèse réaliste formulée par Spinoza selon laquelle le droit est défini par la puissance.

¹ L'importance des pouvoirs de la cour constitutionnelle dans le rythme de l'intégration juridique est particulièrement visible dans le cas belge. Alors que la Cour de cassation belge avait reconnu la primauté du droit communautaire dès 1971, par son arrêt *Le Ski*, la création d'une cour constitutionnelle en 1983, la Cour d'arbitrage, relança le débat. Cette dernière affirma en effet dans un arrêt *Commune de Lanaken* (1991) pouvoir contrôler la constitutionnalité d'une loi d'assentiment parlementaire à un traité, même après son entrée en vigueur (Dehousse, 2000, p. 74).

² De la même façon on peut penser que si l'intégration juridique a rencontré relativement peu de résistances au Royaume-Uni, pays pourtant réputé « souverainiste », ce fut en partie à cause de la faiblesse des juges britanniques. Ces derniers, dont les pouvoirs étaient fortement limités par l'absence de constitution formelle et la doctrine de la souveraineté parlementaire, étaient dans une position relativement subordonnée (à l'égard du Parlement britannique). Ils pouvaient donc s'appuyer sur la CJCE pour s'émanciper et gagner de nouvelles prérogatives. Ainsi dans l'affaire *Factortame* (1990), la Chambre des Lords s'est appuyée sur la CJCE pour conquérir le pouvoir de suspendre l'application d'une loi (Dehousse, 2000, p. 72-73) et la reconnaissance de la primauté du droit communautaire s'est inscrite dans un contexte plus général d'établissement par les juges britanniques d'un contrôle juridictionnel de la loi y compris dans des affaires ne relevant pas du droit communautaire (Craig, 1998, p. 212-216).

Conclusion : et les citoyens ?

Nous avons essayé de montrer à partir de l'histoire de l'intégration européenne qu'un modèle réaliste simple, fondé sur la balance entre offensive et défensive d'une part et sur l'intensité de l'interdépendance entre acteurs d'autre part permettait de rendre compte de la transformation d'un système international en système interne. Suivant ce modèle, l'avantage à la défensive et une interdépendance prépondérante entre gouvernements les incitent à transférer des compétences à des organes de prise de décision communs, en particulier des instances supranationales. Dans un second temps, lorsque les transferts de compétences affectent les prérogatives budgétaires et législatives des parlementaires nationaux, ceux-ci exigent que leur influence soit prise en compte à travers une procédure parlementaire intégrée au niveau européen, c'est-à-dire à travers le Parlement européen. Enfin, à mesure que le droit national est affecté par les normes européennes, les juges nationaux sont à leur tour incités à se muer en juges européens et à mettre en œuvre la primauté du droit produit par les institutions européennes en coopération avec la Cour de Justice de Luxembourg. Suivant ce schéma, chaque catégorie d'acteur renonce à défendre son indépendance à partir du moment où celle-ci s'avère illusoire en raison de sa dépendance de fait et où il devient plus avantageux de redéployer son influence au niveau d'une prise de décision européenne. Il s'agit d'un modèle réaliste de l'intégration, dans la mesure où les institutions n'y sont pas des créations *ex nihilo* mais ne font que formaliser des situations de fait. C'est donc la structure des rapports de force entre acteurs qui y détermine l'évolution des normes et des représentations.

Si seuls les gouvernements, les parlementaires et les juges ont été ici étudiés, il est possible d'envisager la mise en œuvre de ce modèle aux citoyens. En effet, ces derniers peuvent être considérés comme des acteurs détenteurs de certains droits politiques, exercés à travers le suffrage, dont l'influence porte essentiellement au niveau national (Déloye, 1998, p. 171). Face au constat du faible rôle des citoyens dans la politique européenne, souvent analysé à travers la problématique générale du « déficit démocratique », deux types de réponses peuvent être distingués. D'un côté, Moravcsik (2002) considère que l'Union ne souffre pas d'un déficit démocratique car elle n'est pas un « super-Etat » mais une organisation interétatique dont les compétences sont étroitement circonscrites par des traités. Dans ce cadre, le principal canal de responsabilité démocratique passe par les gouvernements des Etats membres réunis

au Conseil, qui demeure l'institution la plus puissante du système européen (p. 612). Moravcsik défend également la thèse selon laquelle l'isolement relatif de l'Union à l'égard des compétitions démocratiques est une bonne chose, non seulement parce que la délégation de la décision à des experts est plus efficace dans des domaines où la compétence et l'intérêt des citoyens sont faibles, mais aussi afin de protéger les minorités et d'échapper aux biais de la représentation majoritaire (p. 614). Poursuivant sur cette ligne, Moravcsik (2006) analyse l'échec du projet constitutionnel de 2005 comme une tentative ratée d'encourager la participation des citoyens. Or, selon lui, la réponse des citoyens ne peut être qu'« ignorante, hors de propos et idéologique », se focalisant sur des enjeux symboliques plutôt que sur les politiques concernées (p. 227-228). Et le non l'a emporté pour « des raisons qui n'avaient presque rien à voir avec le contenu de la Constitution ou, pour l'essentiel, avec l'Union européenne » (p. 234). Il est intéressant de souligner que cette approche intergouvernementaliste de la participation citoyenne est dans la continuité de l'approche intergouvernementaliste du parlementarisme : rappelons en effet que Moravcsik (1998, p. 311) considérait la question des pouvoirs du Parlement européen comme un enjeu « symbolique » aux implications politiques et économiques « hautement incertaines » et reposant donc essentiellement sur des « facteurs idéologiques ». Dans les deux cas, l'intergouvernementalisme dévalorise les enjeux qui sortent de sa grille de lecture et les rejette dans le domaine de la pure idéologie¹. D'un autre côté, explicitement opposés à la thèse de Moravcsik, Follesdal et Hix (2006) défendent l'idée qu'il existe bien un déficit démocratique, dû au manque de compétition politique au niveau européen. Ils soulignent qu'aussi bien les gouvernements représentés au Conseil que les parlementaires européens sont désignés à la suite de campagnes portant essentiellement sur des enjeux nationaux. Par conséquent, les citoyens n'ont pas la possibilité d'abriter entre des programmes concurrents au niveau européen, de sanctionner des dirigeants pour des questions européennes et donc de peser directement sur leurs décisions (p. 552). Et, aux yeux des auteurs, les référendums ne répondent pas à ce problème car ils ne portent que sur des questions constitutionnelles et non sur les politiques quotidiennes. Follesdal et Hix en appellent donc à davantage de transparence à l'égard des débats au sein du Conseil et surtout à une politisation accrue de la Commission. Selon eux, le Président de la Commission pourrait être désigné directement au suffrage universel ou à travers une compétition liée à l'élection des parlementaires européens.

¹ L'analyse de Moravcsik des référendums négatifs sur le projet de Constitution de 2005 rappelle également celle rencontrée chez certains auteurs à propos du rejet de la CED par l'Assemblée nationale en 1954 : une réaction purement idéologique et relativement déconnectée des termes du traité en question.

Les candidats se déclareraient à l'avance, exposeraient leurs programmes et recevraient les soutiens des partis européens et des gouvernements (p. 554). A l'approche des élections européennes de 2014, Hix et Crombez (2013) anticipent d'ailleurs une telle évolution en notant que les principaux partis au niveau européen envisagent de désigner un candidat à la présidence de la Commission. Ici, il est intéressant de noter que, dans la lignée des approches néofonctionnalistes, l'intégration des citoyens est envisagée à partir du point de vue des institutions supranationales (Commission et Parlement) et des partis politiques transnationaux, beaucoup moins du point de vue des citoyens eux-mêmes. Autrement dit, nous retrouvons la tendance néofonctionnaliste à envisager l'intégration sous la forme d'un « coup de force » venu du haut et donc à négliger les résistances, les rapports de force et les transactions qu'elle implique.

A l'encontre de ces approches, d'ailleurs essentiellement normatives, une approche réaliste de l'intégration des citoyens consisterait à s'interroger sur les conditions de possibilité d'un pouvoir démocratique accru au niveau européen. Et comme pour l'intégration des gouvernements, des parlementaires et des juges, elle s'attacherait en premier lieu à rendre compte des résistances qui font obstacle à ce processus, avant de s'interroger sur les facteurs susceptibles, éventuellement, de les lever. Déloye (1998, p. 181) rappelle ainsi que l'histoire de la citoyenneté nationale a été marquée par d'intenses luttes sociales et politiques et que l'étude de la citoyenneté européenne, loin d'anticiper un développement « sans à-coups » doit prendre prioritairement en considération ces « conflits ». Si la théorie de l'intégration que nous avons illustrée jusqu'ici peut être utilement transposée aux citoyens, une comparaison s'impose avec le cas des parlementaires. En effet, comme les parlementaires nationaux, les citoyens sont avant tout détenteurs d'un pouvoir politique au niveau national. De même que la première réaction des parlementaires face à l'intégration européenne a été caractérisée par un mélange de faible intérêt et de faible implication (Raunio, 1999, p. 184), de même, la première réaction des citoyens a été décrite comme un « consensus permissif » mêlant désintérêt, ignorance et approbation globale (Lindberg et Scheingold, 1970). Or, nous avons vu à propos des parlementaires nationaux qu'à partir du moment où leurs pouvoirs furent sérieusement menacés par les transferts de compétences au niveau européen, affectant leur capacité à contrôler certaines politiques budgétaires et législatives, ils se mobilisèrent : ils manifestèrent leur mécontentement auprès des gouvernements, exigèrent des contreparties à ces pertes de pouvoirs et allèrent même parfois jusqu'à s'opposer au transfert de compétence,

tant qu'ils estimaient que leurs revendications n'étaient pas satisfaites. De même, la multiplication des référendums négatifs, en France et aux Pays-Bas en 2005, en Irlande en 2008, peut être interprétée, au-delà des facteurs locaux et conjoncturels (Brouard et Tiberj, 2006 ; Milner, 2006 ; Aarts et Van der Kolk, 2006 ; Lehingue, 2007) comme la réaction négative d'un nombre croissant de citoyens à l'égard d'un processus européen qui tend à les dessaisir en limitant leur capacité à contrôler leurs gouvernants nationaux et en transférant la décision à un niveau où ils ne retrouvent pas le même pouvoir qu'au niveau national. Or, la crise budgétaire actuelle et l'interdépendance entre gouvernements qu'elle génère, en poussant au transfert au niveau européen du cadrage des budgets nationaux, ne peut qu'accroître le dessaisissement des démocraties nationales. Dans les années 1980, le député britannique Robert Jackson soulignait l'affaiblissement du contrôle des parlements nationaux sur leurs gouvernements qu'impliquait alors la banalisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil, et prédisait que les ministres rentreraient de Bruxelles en se défaussant de toute responsabilité : « Désolés, mais nous avons été mis en minorité¹ ». L'intégration budgétaire actuelle risque d'avoir les mêmes effets quant au contrôle démocratique, les gouvernements pouvant finir par affirmer à leurs électeurs : « Désolés, mais notre budget a été refusé à Bruxelles. » Et à travers les budgets nationaux, c'est pratiquement l'ensemble des politiques publiques nationales qui est concerné par le problème. La manifestation la plus nette de cet affaiblissement du contrôle démocratique a sans doute été le référendum envisagé en octobre 2011 par le gouvernement grec quant à l'acceptation du plan de réduction de la dette proposé notamment par l'Union européenne. Face aux protestations des dirigeants du Conseil européen, le référendum fut rapidement annulé. De même que dans les années 1980, les parlementaires nationaux craignaient que l'intégration européenne ne soit synonyme de déclin du parlementarisme, de même en 2011, les citoyens grecs pouvaient craindre que l'intégration européenne ne soit synonyme de déclin de la démocratie. Et de même que la réponse principale à la perte de pouvoir des parlements nationaux a été le renforcement progressif du Parlement européen, de même, la réponse à la perte de pouvoir des citoyens en tant qu'électeurs nationaux, pourrait être le renforcement de leur influence en tant qu'électeurs européens, ce qui constituerait, après les intégrations gouvernementale, parlementaire et juridique, une nouvelle étape : l'intégration démocratique. Les citoyens seraient alors susceptibles de redéployer au niveau européen leur pouvoir perdu au niveau national. Les initiatives actuelles des principaux partis du parlement européen visant à contenir la montée

¹ *Hansard*, House of Commons, 2 June 1985, p. 503.

du vote eurosceptique par la politisation de la désignation du Président de la Commission s'inscrivent dans cette logique transactionnelle : éviter une fronde des citoyens en leur concédant plus d'influence au niveau européen.

Mais d'un autre côté, de même que les gouvernements des années 1960 et 1980 n'avaient pas *a priori* intérêt à partager la décision avec les parlementaires, de même les gouvernements d'aujourd'hui n'ont pas *a priori* intérêt à s'imposer une contrainte démocratique au niveau européen. Tout d'abord les gouvernements européens n'ont pas intérêt à politiser leurs décisions qui reposent encore largement sur le compromis, la confidentialité et la protection à l'égard des pressions extérieures. Surtout, une Commission politisée et directement responsable devant son électorat de la réalisation de son programme de campagne, telle que l'envisagent Follesdal et Hix (2006), risquerait de s'émanciper au moins partiellement de l'emprise des gouvernements¹. Cependant, nous avons observé que dans les années 1960, les gouvernements ont commencé à envisager sérieusement des réformes tendant à accroître le rôle des parlementaires au niveau européen dans la mesure où les parlementaires nationaux pouvaient les menacer de refuser d'approuver le passage aux ressources propres. Transposer ce modèle au cas des citoyens impliquerait que les élites européennes pourraient accepter des évolutions démocratiques dans le cadre d'une transaction, face au risque de voir échouer une politique ou une réforme à laquelle ils tiennent. Certes, après les référendums négatifs de 2005 et 2008, les gouvernements sont parvenus à contourner le problème en passant par la voie parlementaire ou en organisant un nouveau vote. Ces stratégies peuvent être assimilées à des manœuvres de résistance, visant à limiter la dépendance à l'égard des citoyens. Elles peuvent être comparées à la stratégie du gouvernement français qui, en 1965, préféra repousser la question des ressources propres et donc le problème de l'approbation parlementaire. Cependant, il n'est pas certain que ces stratégies de contournement soient toujours disponibles, en particulier au cas où les gouvernements européens en viendraient à décider de nouveaux transferts de compétences importants affectant les équilibres démocratiques nationaux, notamment dans le domaine budgétaire. Autrement dit, de même que l'intégration des parlementaires et le renforcement du Parlement européen ont reposé sur

¹ A propos du projet des partis européens de désigner des candidats à la présidence de la Commission en 2014 : « "Le Parlement fait fausse route en revendiquant de diriger la manœuvre, ce n'est pas ce que dit le traité", affirme un ancien diplomate de haut rang du Conseil. Selon lui, les gouvernements pourraient se méfier de la nomination d'une figure de proue du Parlement européen. "Ce serait mettre la Commission dans les mains du Parlement européen" », dans *Le Monde* du 28 mai 2013, « Commission européenne : les manœuvres pour l'après-Barroso », par Philippe Ricard et Jean-Pierre Stroobants.

la montée en puissance de l'interdépendance entre gouvernements et parlementaires nationaux, de même l'intégration démocratique pourrait reposer sur la montée en puissance de l'interdépendance entre gouvernements et peuples nationaux.

Par ailleurs, même dans ce cas, il est probable que le type de solution envisagée par Follesdal et Hix (2006) susciterait également des résistances de la part de certains citoyens. En effet, nous avons vu à propos des pouvoirs législatifs accordés au Parlement européen lors de l'Acte unique, que si tous les parlementaires nationaux étaient sensibles à l'affaiblissement de leurs prérogatives au niveau national, tous ne considéraient pas de la même façon la compensation offerte par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Ce dernier décidant sur le mode majoritaire, certains partis politiques y étaient en effet plus marginalisés que d'autres et y voyaient davantage un adversaire qu'un allié. De la même façon, si le Président de la Commission était élu au suffrage universel, hypothèse avancée par Follesdal et Hix, certains citoyens pourraient se voir relativement marginalisés par les majorités électorales dominantes. De même que les députés britanniques ne voyaient pas en 1986 le renforcement du Parlement européen comme une réponse à l'affaiblissement de Westminster, mais plutôt comme un problème supplémentaire risquant d'affaiblir en plus la position britannique au Conseil, certains citoyens pourraient ne pas voir la politisation de la désignation du Président de la Commission comme une réponse au « déficit démocratique » mais plutôt comme un problème supplémentaire, risquant d'affaiblir le poids de leur Etat membre sur l'agenda de la Commission.

Bien entendu, le raisonnement ébauché dans cette conclusion ne fait que proposer des hypothèses. Mais il montre aussi que la théorie réaliste que nous avons suivie pour expliquer la transformation d'un système international en un système interne permet non seulement de rendre compte de larges aspects de l'intégration des gouvernements, des parlementaires et des juges, mais aussi d'envisager des pistes prospectives stimulantes quant à l'intégration des citoyens. Le fait d'avoir suivi un modèle unique pour toutes ces catégories d'acteurs s'avère ainsi être un intéressant générateur de comparaisons, permettant de faire communiquer des objets souvent étudiés de façon séparée, de les faire mutuellement s'éclairer et de produire des hypothèses originales par transposition d'un cas à l'autre. Par ailleurs, le fait qu'il soit possible d'analyser l'histoire de l'intégration européenne à travers une théorie générale montre que, loin de devoir être envisagée comme un objet « *sui generis* » (Van Middelaar,

2012, p. 35), irréductible aux expériences passées, celle-ci peut au contraire être insérée dans un dialogue élargi. Les mécanismes qui ont présidé aux transferts de compétences au niveau européen, au développement du parlementarisme ou du droit européen, ainsi que les conflits et les résistances qui animent aujourd'hui la question de la démocratisation des institutions, n'ont en effet rien d'exceptionnel d'un point de vue théorique par rapport aux expériences antérieures des Etats nations. La théorie générale que nous avons proposée devrait ainsi participer à l'inscription de la politique européenne dans un programme de recherche plus vaste, un programme défini en son temps par Bourdieu comme « quasiment irréalisable » et pourtant nécessaire, celui d'une « histoire structurale de la genèse de l'Etat » (2012, p. 119).

Sources et archives

1. Archives gouvernementales

En matière de sources gouvernementales, les portes d'entrée principales ont été les nombreux colloques internationaux consacrés à l'histoire de l'intégration européenne, notamment les colloques tenus à Fribourg en 1982 (Guillen, 1983 ; Poidevin, 1983), à Strasbourg en 1984 (Poidevin, 1986a), à Aix-la-Chapelle en 1986 (Schwabe, 1988), à Rome en 1987 (Serra, 1989), à Strasbourg en 1995 (Bitsch, 1997), à Louvain la Neuve en 1995 (Dumoulin, 2000), à Essen en 1999 (Loth, 2001a), à Strasbourg en 2000 (Bitsch, 2001a), à Paris en 2000 (Wilkins, 2004) et à Florence en 2004 (Palayret, Wallace et Winand, 2006). A partir de la lecture de ces travaux, les archives suivantes ont été directement consultées :

a. Ministère des Affaires étrangères (MAE)

Europe, Allemagne, vol. 30, 39-43, 83-84, 125, 373, 798.

Europe, Généralités, vol. 10-12, 110-113, 133.

International, vol. 288, 304, 369, 380, 382, 399, 438.

Coopération économique, 1945-1966, vol. 500-508, 1111-1112, 1124.

Coopération économique, 1967-1975, vol. 806

b. Ministère de la Défense (MD)

GR 1 Q 64-69

GR 6 Q 66-69

GR 8 S 239

2. Archives historiques de l'Union européenne (AHUE)

a. Archives du Conseil

CM2 1965, 1000-1012.

CM2 1970, 116-124.

b. Archives de la Commission

BAC 3/1978

c. Histoire orale européenne

« Jean Monnet, homme d'Etat de l'interdépendance », entretiens de François Duchêne avec :

- Jean Laloy, rédacteur à la sous-direction d'Europe orientale du Quai d'Orsay à partir de 1947 et chef de cabinet du secrétaire général Alexandre Parodi à partir de 1949, 4 mars 1987
- Jean Sauvagnargues, chef du service politique au Commissariat des affaires allemandes de 1946 à 1949, puis sous-directeur d'Europe centrale de 1949 à 1954, 5 mars 1987
- Bernard Clappier, chef de cabinet de Robert Schuman de 1947 à 1950, 18 avril 1988
- Hervé Alphand, directeur des Affaires économiques du Quai d'Orsay de 1945 à 1950, 20 avril 1988
- Jean Guyot, membre du cabinet de Robert Schuman au Quai d'Orsay de 1948 à 1949, 29 avril 1988

« Collection de l'Institut universitaire européen », entretien de Jean-Marie Palayret avec :

- François Valéry, qui a travaillé à la direction économique du Quai d'Orsay et a été secrétaire de la conférence sur le plan Schuman, 21 novembre 1990

3. Archives parlementaires

Pour l'influence des parlements nationaux dans les années 1960-1970, le travail de Niblock (1971) constitue une bonne porte d'entrée, en particulier pour les débats parlementaires néerlandais et allemands que nous n'avons pu consulter directement pour des raisons linguistiques. Pour les années 1980, le travail de Corbett (1998) qui fut le collaborateur d'Altiero Spinelli à l'époque où le Parlement européen cherchait à obtenir le soutien des parlements nationaux en faveur de son projet de traité, est également un bon point de départ, d'autant plus que, pour cette période, les archives institutionnelles françaises et européennes relatives à la négociation de l'Acte unique ne sont pas disponibles. Pour les années 1960-1970 en revanche, de nombreuses résolutions parlementaires européennes ou nationales ont été consultées à travers des dossiers d'archives du Conseil des Communautés ou du Ministère français des Affaires étrangères, qui avaient l'avantage, dans le cas des résolutions des parlements nationaux étrangers, de proposer des traductions en français. Pour les débats de ratification du traité budgétaire de 1970 par les parlements nationaux, la compilation du Parlement européen (1971) s'est avérée très utile, réunissant de larges extraits des débats traduits en français. En outre, les documents suivants ont pu être consultés directement :

a. Archives parlementaires européennes

Journal officiel des Communautés européennes, Parlement européen :

résolution du 12 mai 1965, 2 juin 1965, n° 96

résolution du 23 octobre 1985, 31 décembre 1985, n° C 343

résolution du 11 décembre 1985, 31 décembre 1985, n° C 352

résolution du 11 décembre 1986, 12 janvier 1987, n° C 7

b. Archives parlementaires françaises

Journal officiel de la République française, Assemblée nationale, débats en séance :

24 octobre 1950

28 août 1954

29 août 1954

30 août 1954

20 octobre 1965

4 novembre 1969

23 juin 1970

30 novembre 1978

9 octobre 1980

7 mai 1985

11 juin 1985

20 novembre 1986

Journal officiel de la République française, Sénat, débats en séance :

29 juin 1970

10 décembre 1986

Archives de l'Assemblée nationale, rapports de la délégation aux Communautés européennes :

7 juin 1984, n° 2185

9 mai 1985, n° 2677

25 octobre 1985, n° 3010

27 mai 1986, n° 149

26 novembre 1986, n° 493

15 mai 1987, n° 748

4 juillet 1989, n° 885

6 avril 1990, n° 1222

22 octobre 1991, n° 2292

c. Archives parlementaires britanniques

Hansard, House of Commons :

2 June 1985

14 November 1985

28 November 1985

5 December 1985

5 March 1986

23 April 1986

26 June 1986

d. Archives parlementaires italiennes

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati

seduta di lunedì 13 febbraio 1984

seduta di martedì 14 febbraio 1984

relazione Malfatti, 10 dicembre 1986

seduta del martedì 16 dicembre 1986

seduta del mercoledì 17 dicembre 1986

Bollettino Commissioni, III Commissione permanente (Affari esteri) :

Venerdì 29 novembre 1985

Giovedì 13 febbraio 1986

Resoconto stenografico, Senato della Repubblica

10 maggio 1984

29 gennaio 1986

30 settembre 1986

1° ottobre 1986

3a Commissione permanente (Affari esteri) :

16 ottobre 1985

e. Autres archives parlementaires

Annales parlementaires, Chambre des représentants (Belgique)

24 mai 1984

9 juillet 1986

10 juillet 1986

Parliamentary Debates, Dáil Éireann (Irlande)

26 June, 1985

4. Décisions de justice

Les décisions de la Cour de Luxembourg ont été consultées sur le site Internet de la Cour (<http://curia.europa.eu/>). Pour les décisions des cours allemandes, nous nous reportons aux traductions en anglais compilées dans le recueil d'Oppenheimer (1994 ; 2003). Enfin, pour les décisions des juridictions françaises, qui sont rédigées dans un style beaucoup plus laconique que les décisions allemandes, nous nous sommes largement appuyés, sur les conclusions publiées, listés ci-dessous par ordre chronologique :

Questiaux, conclusions sur CE, *Société des pétroles Shell-Berre et autre*, 19 juin 1964, *R.D.P.*, septembre-octobre 1964, p. 1019-1034.

Questiaux, conclusions sur CE, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, *A.J.D.A.*, 1968, II, p. 235-239.

Touffait, conclusions sur C. cass., *Administration des douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre*, 24 mai 1975, *Gazette du Palais*, 1975 (2^e sem.), p. 470-475.

Genevois, conclusions sur CE, *ministre de l'Intérieur c. Daniel Cohn-Bendit*, 22 décembre 1978, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1979, janvier-juin, p. 157-168.

Laroque, conclusions sur CE, *Société International Sales and Import Corporation B.V.*, 13 décembre 1985, *A.J.D.A.*, 1986 (mars), p. 174-178.

Chahid-Nouräi, conclusions sur CE, *Alitalia*, 3 février 1989, *R.F.D.A.*, 5 (3), mai-juin 1989, p. 391-416.

Frydman, conclusions sur CE, *Nicolo*, 20 octobre 1989, *Recueil Lebon*, p. 190-199.

Laroque, conclusions sur CE, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France*, et *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, 28 février 1992, *A.J.D.A.*, 1992, p. 210-224.

Maugüé, conclusions sur CE, *Sarran*, 30 octobre 1998, *R.F.D.A.*, 14 (6), 1998 (novembre-décembre), p. 1081-1090.

Guyomar, conclusions sur CE, *Arcelor*, 8 février 2007, *Recueil Lebon*, p. 60-78.

Guyomar, conclusions sur CE, *Perreux*, 30 octobre 2009, *R.F.D.A.*, 2009 (6), (novembre-décembre), p. 1125-1145.

Bibliographie

1. Témoignages

Adenauer (Konrad), 1965, *Mémoires 1945-1953*, Paris, Hachette.

Alphand (Hervé), 1977, *L'étonnement d'être. Journal 1939-1973*, Paris, Fayard.

Attali (Jacques), 1993, *Verbatim. Tome I – Chroniques des années 1981-1986*, Paris, Fayard.

Auriol (Vincent), 2003, *Journal du Septenat 1947-1954, tome IV, année 1950*, Paris, Tallandier.

Bidault (Georges), 1965, *D'une Résistance à l'autre*, Paris, Les Presses du siècle.

Chauvel (Jean), 1972, *Commentaire (tome 2). D'Alger à Berne (1944-1952)*, Paris, Fayard.

Dumaine (Jacques), 1955, *Quai d'Orsay (1945-1951)*, Paris, Julliard.

Grazia Melchionni (Maria), Ducci (Roberto), 2007, *La genèse des traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Paris, Economica.

Juin (Alphonse), 1960, *Mémoires*, tome 2, Paris, Arthème Fayard.

Massigli (René), 1978, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Paris, Plon.

Monnet (Jean), 1976, *Mémoires*, Paris, Fayard.

Seydoux (François), 1975, *Mémoires d'outre-Rhin*, Paris, Grasset.

Schuman (Robert), 2000, *Pour l'Europe*, Genève, Nagel et Briquet.

2. Publications institutionnelles

Commission des Communautés européennes, 14 juin 1985, *L'achèvement du marché intérieur, Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen*, Bruxelles.

Conseil d'Etat, 1982, *Droit communautaire et droit français*, Paris, La Documentation française.

Conseil d'Etat, 1986, *Droit international et droit français*, Paris, La Documentation française.

Conseil d'Etat, 1989a, *Rapport public 1988*, Paris, La Documentation française.

Conseil d'Etat, 1989b, *Quel droit en Europe ? Quel droit pour l'Europe ?*, colloque international de Cannes, 2, 3, 4 novembre 1989, Paris, Imprimerie nationale.

Conseil d'Etat, 1990, *Quel droit en Europe ? Quel droit pour l'Europe ?*, actes du colloque international de Cannes, 2, 3, 4 novembre 1989, Paris, La Documentation française.

Ministère des Affaires étrangères, 1947, *Documents français relatifs à l'Allemagne : (août 1945-février 1947)*, Paris, Imprimerie nationale.

Parlement européen, 1971, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Les débats de ratification. Analyse de documents*, Luxembourg, Office des publications officiel des Communautés européennes.

3. Publications académiques

Aarts (Kees), Van der Kolk (Henk), 2006, « Understanding the Dutch “No”: The Euro, the East, and the Elite », *PS: Political Science and Politics*, 39 (2), p. 243-246.

Abzac-Epezy (Claude d'), Vial (Philippe), 1993, « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire 1947-1954 », *Revue historique des Armées*, 193 (4), p. 80-92.

Adorno (Theodor W.) *et al.*, 1979, *De Vienne à Francfort, la querelle allemande des sciences sociales*, Bruxelles, Complexe.

Allison (Graham), Zelikow (Philip), 1999, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd edition), New York, Longman.

Angell (Norman), 1911, *The Great Illusion*, New York, G. P. Putnam.

Aimaq (Jasmine), 2000, « Rethinking the EDC: Failed Attempt at Integration or Strategic Leverage? », *in* Dumoulin (ed.), p. 91-134.

Almond (Gabriel A.), Genco (Stephen J.), 1977, « Clouds, Clocks, and the Study of Politics », *World Politics*, 29 (4), p. 489-522.

Alter (Karen J.), 1998a, « Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence. A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration », *in* Slaughter, Stone Sweet et Weiler (eds.).

Alter (Karen J.), 1998b, « Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice », *International Organization*, 52 (1), p. 121-147.

Alter (Karen J.), 2001, *Establishing the Supremacy of the European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Alter (Karen J.), 2007, « Jurist Social Movements in Europe: The Role of Euro-Law Associations in European Integration (1953-1975) », *EUSA Review*, Fall, p. 6-12.

Althusser (Louis), 1969, *Pour Marx*, Paris, Maspero.

Anderson (Terry L.), Hill (Peter J.), 1979, « The Not So Wild, Wild West », *Journal of Libertarian Studies*, 3, p. 9-29.

Anderson (Terry L.), McChesney (Fred S.), 1994, « Trade or Raid? An Economic Model of Indian-White Relations », *Journal of Law and Economics*, 37 (1), p. 39-74.

Aron (Raymond), 1956, « Esquisse historique d'une grande querelle idéologique », in Aron, Lerner (dirs.), p. 1-19.

Aron (Raymond), 1962, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.

Aron (Raymond), Lerner (Daniel) (dirs.), 1956, *La querelle de la C.E.D. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin.

Ashley (Richard K.), 1984, « The Poverty of Neo-Realism », *International Organization*, 38 (2), p. 225-286.

Auel (Katrin), Benz (Arthur), 2005, « The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p. 372-393.

Badinter (Robert), 1998, « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », in *Libertés, Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, p. 217-225.

Bailleux (Julie), 2010, « Comment l'Europe vint au droit. Le premier congrès international d'études de la CECA (Milan-Stresa 1957) », *Revue française de science politique*, 60 (2), p. 295-318.

Bajon (Philip), 2009, « The European Commissioners and the Empty Chair Crisis of 1965-66 », *Journal of European Integration History*, 15 (2), p. 105-124.

Baquero Cruz (Julio), 2008, « The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement », *European Law Journal*, 14 (4), p. 389-422.

Bariéty (Jacques), 1993, « La décision de réarmer l'Allemagne, l'échec de la Communauté Européenne de Défense et les accords de Paris du 23 octobre 1954 vus du côté français », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 71 (2), p. 354-383.

Bates (Robert), Greif (Avner), Singh (Smita), 2002, « Organizing Violence », *Journal of Conflict Resolution*, 46 (5), p.599–628.

Baudet (François), 1994, « Les Communauté européenne de Défense et l'Armée de l'Air », in Girault, Bossuat (dirs.), p. 155-174.

Bayart (Jean-François), 1996, « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI* (15).

Beach (Derek), 2005, « Why governments comply: an integrative compliance model that bridges the gap between instrumental and normative models of compliance », *Journal of European Public Policy*, 12 (1), p. 113-142.

Bean (Richard), 1973, « War and the Birth of the Nation State », *The Journal of Economic History*, 33 (1), p. 203-221.

Beaud (Stéphane), Pialoux (Michel), 1999, *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, Fayard.

Beauvallet (Willy), 2003, « Institutionnalisation et professionnalisation de l'Europe politique, le cas des eurodéputés français », *Politique européenne*, 9, p. 99-122.

Beauvallet (Willy), Michon (Sébastien), 2010, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix*, 89 (1), p. 147-172.

Beauvallet (Willy), Michon (Sébastien), 2012, « Des eurodéputés "experts" ? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures & Conflits*, 85-86, p. 123-138.

Béchillon (Denys de), Terneyre (Philippe), 2007, Le Conseil d'Etat et la Cour de justice des communautés européennes. Nouvelle donne », *Pouvoirs*, 123 (4), p. 105-115.

Beck (Gunnar), 2011, « The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Which There is No Praetor », *European Law Journal*, 17 (4), p. 470-494.

Berger (Peter), Luckman (Thomas), 2002, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.

Berman (Bruce), Lonsdale (John), 1992, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, Portsmouth, James Currey.

Bezias, (Jean-Rémy), 2006, *Georges Bidault et la politique étrangère de la France (Europe, Etats-Unis, Proche-Orient) 1944-1948*, Paris, L'Harmattan.

Bindi Calussi (Federiga), Grassi (Stefano B.), 2001, « The Parliament of Italy: From Benevolent Observer to Active Player », in Maurer, Wessels (eds.), p. 269-300.

Bioy (Xavier), Raimbault (Philippe), 2006, « La puissance de la loi en question », in Raimbault (dir.), p. 99-136.

Bitsch (Marie-Thérèse), 1986, « Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe », in Poidevin (dir.), p. 165-198.

Bitsch (Marie-Thérèse) (dir.), 1997, *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne, Peter Lang.

Bitsch (Marie-Thérèse) (dir.), 2001a, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruxelles, Bruylant.

Bitsch (Marie-Thérèse) (dir.), 2001b, « Le sommet de La Haye. La mise en route de la relance de 1969 », in Loth (ed.), p. 539-565.

Bitsch (Marie-Thérèse), 2003, « Le sommet de La Haye. L'initiative française, ses finalités et ses limites », *Journal of European Integration History*, 9 (2), p. 83-99.

Bitsch (Marie-Thérèse), 2004a, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe.

Bitsch (Marie-Thérèse), 2004b, « La triple option de Paris : pour une Europe supranationale et sectorielle autour d'un noyau franco-allemand », in Wilkens (dir.), p. 149-168.

Blacher (Philippe), Chaltiel (Florence), 2010, « La guerre des juges aura bien lieu », *Le Monde*, 26 juin 2010.

Boerger-De Smedt (Anne), 2008, « La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA », *Journal of European Integration History*, 14 (2), p. 7-33.

Bonichot (Jean-Claude), 1989, « Convergences et divergences entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice des Communautés européennes », *Revue française de droit administratif*, juillet-août, p. 579-604.

Bossuat (Gérard), 1990, « Le rêve français d'une Europe franco-britannique », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 18 (1), p. 3-11.

Bossuat (Gérard), 1996, *L'Europe des Français 1943-1959. La IVe République aux sources de l'Europe communautaire*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Bossuat (Gérard), 1997, « L'impossible Europe des socialistes au Conseil de l'Europe (1949-1954) », in Bitsch (dir.), p. 249-275.

Bourdieu (Pierre), 1979, *La distinction*, Paris, Les Editions de Minuit.

Bourdieu (Pierre), 1980, *Le sens pratique*, Paris, Les Editions de Minuit.

Bourdieu (Pierre), 1989, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit.

Bourdieu (Pierre), 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil.

Bourdieu (Pierre), 2002, « Quelques propriétés des champs », dans *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de Minuit.

Bourdieu (Pierre), 2012, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil.

Braudel (Fernand), 1990, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II (t. 1 : La part du milieu)*, Paris, Armand Colin.

Briquet (Jean-Louis), 1997, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin.

Brooks (Stephen), 1997, « Dueling Realisms », *International Organizations*, 51 (3), p. 445-477.

Brouard (Sylvain), Tiberj (Vincent), 2006, « The French Referendum: The Not so Simple Act of Saying Nay », *PS: Political Science and Politics*, 39 (2), p. 261-268.

Bull (Hedley), 1977, *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press.

Bullen (Roger), 1988, « The British Government and the Schuman Plan: May 1950-March 1951 », in Schwabe (dir.), p. 199-210.

Burgess, M. (2004) « Federalism », in Wiener, Diez (eds), p. 25-43.

Bush (Winston C.), Mayer (Lawrence S.), 1974, « Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property Rights », *Journal of Economic Theory*, 8, p. 401-12.

Buzan (Barry), 2003, « Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World », in Söderbaum, Shaw (eds.), p. 140-159.

Carr (Edward Hallett), 2001, *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Basingstoke, Palgrave.

Cassia (Paul), « Imbroglia autour de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) », *Recueil Dalloz*, p. 1234.

Cayla (Olivier), 1998, « Le coup d'Etat de droit ? », *Le Débat*, 100 (3), p. 108-133.

Chalmers (Damian), 1997, « Judicial Preferences and the Community Legal Order », *Modern Law Review*, 60 (2), p. 164-199.

Chalmers (Damian), 2000, « The Much Ado about Judicial Politics in the United Kingdom: A Statistical Analysis of Reported Decisions of United Kingdom Courts Invoking EU Law 1973-1998 », *Harvard Jean Monnet Working Paper*, 1/100.

Checkel (Jeffrey T.), 2006, « Constructivist approaches to European integration », ARENA Working Papers.

Christensen (Thomas J.), Snyder (Jack), 1990, « Chain Gangs and Passed Bucks. Predicting Alliance Patterns in Multipolarity », *International Organization*, 44 (2), p. 137-168.

Christiansen (Thomas), Jorgensen (Knud Erik), Wiener (Antje), 1999, « The social construction of Europe », *Journal of European Public Policy*, 6 (4), p. 528- 44.

Clausewitz (Carl von), 1999, *De la guerre*, Paris, Perrin.

Cohen (Antonin), 1997, « La "Révolution des fauteuils" au Parlement européen. Groupes d'institution et institution du groupe », *Scalpel. Cahiers de sociologie politique de Nanterre*, 2-3, p. 61-78.

Cohen (Antonin), 1998, « Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, 48 (5), p. 645-663.

Cohen (Antonin), 2006a, « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre », *Politique européenne*, 18, p. 105-125.

Cohen (Antonin), 2006b, « De la révolution nationale à l'Europe fédérale. Les métamorphoses de la troisième voie aux origines du mouvement fédéraliste français : La Fédération (1943-1948) », *Le Mouvement Social*, 217, p. 53-72.

Cohen (Antonin), 2007, « Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s–1960s) », *Law & Social Inquiry*, 32 (1), p. 109-135.

Cohen (Antonin), 2010, « Dix personnages majestueux en longues robes amarantes. La formation de la Cour de Justice des Communautés européennes », *Revue française de science politique*, 60 (2), p. 227-246.

Cohen (Antonin), 2012a, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, Presses universitaires de France.

Cohen (Antonin), 2012b, « L'autonomisation du "Parlement européen". Interdépendance et différenciation des assemblées parlementaires supranationales (années 1950-années 1970) », *Cultures & Conflits*, 85-86, p. 13-33.

Conant (Lisa), 2002, *Justice Contained*, Ithaca, Cornell University Press.

Contamine (Philippe), 1980, *La guerre au moyen-âge*, Paris, Presses universitaires de France.

Coombes (David), 1972, *The Power of the Purse in the European Communities*, London, Chatham House.

Cophornic (Gilles), « Les interférences entre construction européenne et détente », *Relations Internationales*, 71, p. 257-272.

Corbett (Richard), 1998, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Basingstoke, Palgrave.

Corbett (Richard), Jacobs (Francis), Shackleton (Michael), 2005, *The European Parliament*, Londres, John Harper.

Cosandey (David), 2008, *Le secret de l'Occident. Vers une théorie générale du progrès scientifique*, Paris, Flammarion.

Costa (Olivier), 2001, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Costa (Olivier), Latek (Marta), 2001, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, 23 (2), p. 139-164.

Costa (Olivier), Magnette (Paul), 2003, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne : pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? », *Politique européenne*, 9, p. 49-75.

Craig (Paul P.), 1998, « Report on the United Kingdom », in Slaughter, Stone Sweet, Weiler (eds.), p. 195-224.

Cremona (Marise) (ed.), 2012, *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Oxford, Oxford University Press.

Creswell (Michael), Trachtenberg (Marc), 2003, « France and the German Question, 1945-1955 », *Journal of Cold War Studies*, 5 (3), p. 5-28.

Cuin (Charles-Henri), 2000, *Ce que (ne) font (pas) les sociologues. Petit essai d'épistémologie critique*, Genève, Librairie Droz.

Cuttoli-Uhel (Catherine de), 1988, « La politique allemande de la France (1945-1948) symbole de son impuissance ? », in Girault, Franck (dirs.), p. 93-111.

Darras (Jean), Pirotte (Olivier), 1976, « La Cour Constitutionnelle Fédérale Allemande a-t-elle mis en danger la primauté du droit communautaire ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 12 (3), juillet-septembre 1976, p. 415-438.

Darwin (Charles), 1992, *L'origine des espèces au moyen de la sélection naturelle ou la préservation des races favorisées dans la lutte pour la vie*, Paris, Flammarion.

De Ruyt (Jean), 1987, *L'Acte unique européen. Commentaire*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Debbasch (Charles), 1990, « L'arrêt *Nicolo* et la suprématie du Traité sur la loi postérieure », *Revue trimestrielle de droit commercial*, p. 193-197.

Defrance (Corine), 2004, « La France et l'autorité internationale de la Ruhr jusqu'à l'annonce du Plan Schuman », in Wilkens (dir.), p. 125-145.

Dehousse (Renaud), 2000, « L'Europe par le droit : plaidoyer pour une approche contextuelle », *Politique européenne*, 1, p. 63-80.

Delmas (Jean), 1984, « La perception de la puissance militaire française », in Girault, Frank (dir.), p. 127-140.

Déloye (Yves), 1998, « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne: quelques éléments de conceptualisation », *Swiss Political Science Review*, 4(4), p. 169-194.

Denord (François), Schwartz (Antoine), 2010, « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, 1 (89), p. 35-56.

Deutsch (Karl W.), 1988, *The Analysis of International Relations*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

Diamond (Jared), 1999, *Guns, Germs and Steel*, New York, W. W. Norton & Company.

Diebold (William Jr.), 1959, *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950-1959*, New York, Praeger.

Dilks (David), 1986, « Britain and Europe, 1948-1950: The Prime Minister, the Foreign Secretary and the Cabinet », in Poidevin (dir.), p. 391-418.

Dilthey (Wilhelm), 1947, *Le monde de l'esprit*, t. 1, Paris, Aubier Montaigne.

Dilthey (Wilhelm), 1992, *Critique de la raison historique. Introduction aux sciences de l'esprit et autres textes*, Paris, Editions du Cerf.

Dobry (Michel), 1986, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques [Nouvelle préface dans la réédition de 2009, p. XI à XLV].

Dobry (Michel), 2007 « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre, Filleule, Jobard (dir.), p. 119-148.

Dosse (François), 1992, *Histoire du structuralisme. Le champ du signe* (2 tomes), Paris, La Découverte.

Drake (Helen), 2002, « Jacques Delors et la Communauté européenne. Un leadership unique ? », *Politique européenne*, 8 (4), p. 131-145.

Drouin (Jean-Marc), 1997, « De Linné à Darwin : les voyageurs naturalistes », in Serres (Michel) (dir.), *Éléments d'histoire des sciences*, Paris, Larousse-Bordas, p. 479-501.

Dubouis (Louis), 1989, « Note sur CE, *Compagnie Alitalia*, 3 février 1989 », *Revue française de droit administratif*, 5 (3), mai-juin, p. 417-422.

Duchêne (François), 1994, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York, W. W. Norton & Company.

Dulong (Delphine), 2001, « La science politique et l'analyse de la construction juridique de l'Europe : bilan et perspectives », *Droit et Société*, 49 (3), p. 707-731.

Dumoulin (Michel), 1988, « La Belgique et les débuts du Plan Schuman (mai 1950-février 1952) », in Schwabe (dir.), p. 271-284.

Dumoulin (Michel) (ed.), 2000, *La Communauté européenne de défense, leçons pour demain ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

Durkheim (Emile), 1897, « La conception matérialiste de l'histoire », *Revue philosophique*, 44, p. 645-651.

Durkheim (Emile), 1988, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion.

Durkheim (Emile), 1960, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Presses Universitaires de France.

Durkheim (Emile), Mauss (Marcel), 1901-1902, « De quelques formes de classification. Contribution à l'étude des représentations collectives », *Année sociologique*, 6, p. 1-72.

Dutheillet de Lamothe (Olivier), Robineau (Yves), 1979, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *Actualité juridique. Droit administratif*, mars, p. 27-34.

Dwan (Renata), 2000, « The European Defense Community and the Role of French-American Elite Relations, 1950-1954 », in Dumoulin (dir.), p. 63-89.

Elias (Norbert), 1973, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy.

Elias (Norbert), 1975, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.

Elias (Norbert), 1993, *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard.

Esping-Andersen (Gøsta), 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France.

Faas (Thorsten), 2003, « To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament », *European Journal of Political Research*, 42, p. 841-866.

Farrell (Mary), Hettne (Björn), Van Langenhove (Luk) (eds.), 2005, *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Londres, Pluto Press.

Fauvet (Jacques), 1956, « Naissance et mort d'un Traité », in Aron, Lerner (dirs.), p. 23-58.

Favre (Pierre), Filleule (Olivier), Jobard (Fabien) (dirs.), 2007, *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte.

Fearon (James D.), 1995a, « Rationalist Explanations for War », *International Organization*, 49 (3), p. 379-414.

Fearon (James D.), 1995b, « The Offense-Defense Balance and War Since 1648 », présentation au congrès annuel de l'*International Studies Association*, Chicago.

Fligstein (Neil), Stone Sweet (Alec), 2002, « Constructing Polities and Markets: An Institutional Account of European Integration », *American Journal of Sociology*, 107 (5), p. 1206-1243.

Follesdal (Andreas), Hix (Simon), 2006, « Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), p. 533–562.

Foucault (Michel), 1966, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard.

François (Bastien), 1990, « Le juge, le droit et la politique : éléments d'une analyse politiste », *Revue française de droit constitutionnel*, 1, p. 49-69.

François (Bastien), 1992, « Maastricht, la Constitution et la politique. Brèves considérations sur la dimension symbolique des révisions constitutionnelles », *Revue française de droit constitutionnel*, 11, p. 469 - 477.

François (Bastien), 1996, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

François (Bastien), 1997, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, 3-4, p. 377-404.

François (Bastien), 2006, « La cinquième République », in Garrigues (Jean) (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, p. 427-493.

Fursdon (Edward), 1980, *The European Defense Community: A History*, New York, St. Martin's Press.

Gaïti (Brigitte), 1998, *De Gaulle prophète de la cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Garrett (Geoffrey), 1992, « International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market », *International Organization* 46 (2), p. 533-560.

Garrett (Geoffrey), 1995, « The Politics of legal Integration in the European Union », *International Organization*, 49 (1), p. 171-181.

Garrett (Geoffrey), Kelemen (R. Daniel), Schulz (Heiner), 1998, « The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union », *International Organization*, 52 (1), p. 149-176.

Gauvard (Claude), 2004, *La France au Moyen Âge du Ve au XVe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France.

Gauzy (Florence), 2000, « Le réarmement de la République fédérale d'Allemagne et la CED (1951-1954) », in Dumoulin (ed.), p. 31-50.

Gavin (Victor), 2009, « Power through Europe? The case of the European Defence Community in France (1950–1954) », *French History*, 23 (1), p. 69-87.

Genevois (Bruno), 1988, « Le droit international et le droit communautaire », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat, p. 191-218.

Genevois (Bruno), 1998, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *Revue française de droit administratif*, p. 909-923.

Genevois (Bruno), 2004, « Le refus du Conseil constitutionnel de contrôler une loi portant transposition d'une directive communautaire », *Revue trimestrielle de droit civil*, p. 605.

Georgakakis (Didier), 2008, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, 25 (2), p. 53-85.

Georgakakis (Didier) (dir.), 2012a, *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.

Georgakakis (Didier), 2012b, « Une Commission sous tension ? La singulière différenciation des personnels administratifs et politiques de la Commission européenne », in Georgakakis (dir.), p. 43-83.

Georgakakis (Didier), Lassalle (Marine de), 2007, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167 (1-2), p.38-53.

Gerbet (Pierre), 1956, « La genèse du plan Schuman. Des origines à la déclaration du 9 mai 1950 », *Revue française de science politique*, 6 (3), p. 525 – 553.

Gerbet (Pierre), 1987, *La naissance du marché commun*, Bruxelles, Complexe.

Gerbet (Pierre), 1989, « La relance européenne jusqu'à la conférence de Messine », in Serra (dir.), p. 61-91.

Gerbet (Pierre), 1991, *Le relèvement 1944-1949*, Paris, Imprimerie nationale.

Gerbet (Pierre), 2001, « Le Président Georges Pompidou et les institutions européennes », in Bitsch (dir.), p. 355-375.

Gerbet (Pierre), 2004, « La naissance du Plan Schuman », in Wilkens (dir.), p. 13-51.

Gernet (Jacques), 1964, *La Chine ancienne*, Paris, Presses universitaires de France.

Gfeller (Aurélie Elisa), 2012, « Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct », *Cultures & Conflits*, 85-86, p. 81-98.

Gillingham (John), 1991, *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and the French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gilpin (Robert), 1981, *War & Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Girault (René), Bossuat (Gérard) (dirs.), 1994, *Europe brisée, Europe retrouvée*, Paris, Publication de la Sorbonne.

Girault (René), Frank (Robert) (dirs.), 1984, *La puissance en Europe. 1938-1940*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Girault (René), Frank (Robert) (dirs.), 1988, *La puissance française en question ! 1945-1949*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Glaser (Charles L.), Kaufmann (Chaim), 1998, « What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it? », *International Security*, 22 (4), p. 44-82.

Glockner (Iris), Rittberger (Berthold), 2012, « The European Coal and Steel Community (ECSC) and European Defense Community (EDC) Treaties », in Laursen (ed.), p. 16-47.

Grieco (Joseph M.), 1996, « States Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Reinterpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union », in Frankel (Benjamin), (ed.), *Realism: Restatements and Renewal*, Londres, Frank Cass, p. 261-305.

Griffiths (Richard T.), 1988, « The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses », in Schwabe (dir.), p. 35-71.

Griffiths (Richard T.), Lynch (Frances M. B.), 1985, « L'échec de la "Petite Europe" : les négociations Fritalux/Finebel, 1949-1950 », *Revue Historique*, 274 (1), p. 159-193.

Griffiths (Richard T.), Asbeek Brusse (Wendy), 1989, « The Dutch Cabinet and the Rome Treaties », in Serra (dir.), p. 461-493.

Grimm (Dieter), 1998, « La Cour européenne de justice et les juridictions nationales vues sous l'angle du droit constitutionnel allemand », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 4.

Guenée (Bernard), 1971, *L'Occident au XIVe et au XVe siècle. Les Etats*, Paris, Presses universitaires de France.

Guillaume (Marc), 2008, « La Constitution de 1958 et l'Europe : de l'union libre au PACS », *Pouvoirs*, 3 (126), p. 71-85.

Guillen (Pierre), 1983, « Les chefs militaires français, le réarmement de l'Allemagne et la CED (1950-1954) », *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains*, 129, p. 3-33.

Guillen (Pierre), 1989, « La France et la négociation des traités de Rome : l'Euratom », in Serra (dir.), p. 513-530.

Haas (Ernst B.), 1975, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.

Haas (Ernst B.), 2004, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Harryvan (Anjo G.), 2006, « A Successful Defense of the Communitarian Model ? The Netherlands and the Empty Chair Crisis », in Palayret, Wallace, Winand (eds.), p. 129-152.

Harryvan (Anjo G.), Kersten (Albert E.), 1989, « The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955 », in Serra (dir.), p. 125-157.

Harryvan (Anjo G.), van der Harst (Jan), 2001, « For Once a United Front. The Netherlands and the "Empty Chair" Crisis of the Mid-1960s », in Loth (ed.), p. 173-191.

Hart (Sir Basil H. Liddell), 1973, *Histoire de la seconde guerre mondiale*, Paris, Fayard.

Hart (Sir Basil H. Liddell), 2007, *Stratégie*, Paris, Perrin.

Hearl (Derek), Sargent (Jane), 1979, « Linkage mechanisms between the European Parliament and the national parliaments », in Herman, Van Schendelen (eds.), p. 3-31.

Herbst (Jeffrey), 2000, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press.

Herman (Valentine), Van Schendelen (Rinus) (eds.), 1979, *The European Parliament and the National Parliaments*, Farnborough, Saxon House.

Hervouët (François), 1992, « Politique jurisprudentielle de la Cour de Justice et des juridictions nationales. Réception du droit communautaire par le droit interne des Etats », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-octobre, p. 1257-1292.

Hiepel (Claudia), 2005, « Willy Brandt – Georges Pompidou et la gouvernance européenne », *in* Loth (dir.), p. 163-183.

Hilf (Meinhard), Burmeister (Frank), 1996, « The German Parliament and European Integration », *in* Smith (ed.), p. 64-79.

Hirschman (Albert O.), 1970, *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.

Hirshleifer (Jack), 1995, « Anarchy and Its Breakdown », *Journal of Political Economy*, 103 (1), p. 26-52.

Hitchcock (William I.), 1997, « France, the Western Alliance, and the Origins of the Schuman Plan, 1948-1950 », *Diplomatic History*, 21 (4), p. 603-630.

Hitchcock (William I.), 1998, *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944-1954*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Hix (Simon), 1994, « The study of the European Community: the challenge to comparative politics », *West European Politics*, 17 (1), p. 1-30.

Hix (Simon), 2002a, « Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament », *American Journal of Political Science*, 46 (3), p. 688-698.

Hix (Simon), 2002b, « Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam », *British Journal of Political Science*, 32 (2), p. 259-280.

Hix (Simon), Noury (Abdul), Roland (Gérard), 2006, « Dimensions of Politics in the European Parliament », *American Journal of Political Science*, 50 (2), p. 494-511.

Hix (Simon), Noury (Abdul), Roland (Gérard), 2009, « Voting patterns and alliance formation in the European Parliament », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 364, p. 821-831.

Hix (Simon), Crombez (Christophe), 2013, « Why the 2014 European Parliament elections will be about more than protest votes », *EUROPP – European Politics and Policy*, 3 juin 2013.

Hobbes (Thomas), 2000, *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'Etat chrétien et civil*, Paris, Gallimard.

Hoffmann (Stanley), 1956, « Les oraisons funèbres », in Aron, Lerner, p. 59-87.

Hoffmann (Stanley), 1989, « The European Community and 1992 », *Foreign Affairs*, 68 (4), p. 27-47.

Hopf (Ted), 1991, « Polarity, the Offense-Defense Balance, and War », *The American Political Science Review*, 85 (2), p. 475-492.

Hubac (Sylvie), Robineau (Yves), 1988, « Droit administratif : vues de l'intérieur », *Pouvoirs*, 46, p. 113-126.

Hui (Victoria Tin-bor), 2005, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hume (David), 2001, « De la balance du pouvoir », dans *Essais moraux, politiques et littéraires et autres essais*, Paris, Presses universitaires de France.

Hurrell (Andrew), 2005, « The Regional Dimension in International Relations Theory », in Farrell, Hettne, Van Langenhove (eds.), p. 38-53.

Ikenberry (John G.), 2001, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of order after Major War*, Princeton, Princeton University Press.

Ikenberry (John G.) (ed.), 2002, *America Unrivaled*, Ithaca, Cornell University Press.

Isaac (Guy), 1980, « A propos de l' "amendement Aurillac" : Vers une obligation pour les juges d'appliquer les lois contraires aux traits ? », *Gazette du palais*, 2^o sem., doctrine, p. 583-585.

Jillson (Calvin C.), Eubanks (Cecil L.), 1984, « The Political Structure of Constitution-Making », *American Journal of Political Science*, 28 (3), p. 435-458.

Jervis (Robert), 1968, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, 20 (3), p. 454-479.

Jervis (Robert), 1978, « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, 30 (2), p. 167-214.

Kaiser (Wolfram), 2007, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kaiser (Wolfram), Leucht (Brigitte), 2008, « Informal Politics of Integration: Christian Democratic and Transatlantic Networks in the Creation of ECSC core Europe », *Journal of European Integration History*, 14 (1), p. 35-49.

Katz (Richard S.), 1999, « Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliament in the European Union », in Katz, Wessels (eds.), p. 21-44.

Katz (Richard S.), Wessels (Bernhard) (eds), 1999, *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.

Keohane (Robert O.), 1984, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Keohane (Robert O.), Nye (Joseph S.), 1977, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown.

Kershaw (Ian), 1995, *Hitler. Essai sur le charisme en politique*, Paris, Gallimard.

Kersten (Albert), 1988, « A Welcome Surprise? The Netherlands and the Schuman Plan Negotiations », in Schwabe (dir.), p. 285-304.

Kessler (Marie-Christine), 1999, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Knudsen (Ann-Christina L.), 2012a, « Modes de recrutement et de circulation des premiers membres britanniques et danois du Parlement européen », *Cultures & Conflits*, 85-86, p. 61-79.

Knudsen (Ann-Christina L.), 2012b, « The 1970 and 1975 Budget Treaties: Enhancing the Democratic Architecture of the Community », in Laursen (ed.), p. 98-123.

Kohler-Koch (Beate), Rittberger (Berthold), 2006, « Review Article: The “Governance Turn” in EU Studies », *Journal of Common Market Studies*, 44, p. 27-49.

Kohler-Koch (Beate), Rittberger (Berthold) (eds.), 2007, *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, New York, Rowman & Littlefield.

Kokott (Juliane), 1998, « Report on Germany », in Slaughter, Stone Sweet, Weiler (eds.), p. 77-131.

König (Thomas), 2008, « Why do member states empower the European Parliament? », *Journal of European Public Policy*, 15 (2), p. 167–188.

Koyré (Alexandre), 1973, *Du monde clos à l'univers infini*, Paris, Gallimard.

Krier (Emile), 1988, « L'industrie lourde luxembourgeoise et le Plan Schuman », in Schwabe (dir.), p. 357-366.

Kuhn (Thomas S.), 1983, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.

Küsters, (Hanns Jürgen), « The Federal Republic of Germany and the EEC-Treaty », in Serra (dir.), p. 495-506.

Latek (Marta), 2003, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », *Politique européenne*, 9, p. 143-163.

Laursen (Finn), 2012, *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Lefèvre (Sylvie), « Les milieux d'affaires français et les institutions européennes dans les années cinquante et soixante », in Bitsch (dir.), p. 247-260.

Lehingue (Patrick), 2007, « Le Non français au traité constitutionnel européen (mai 2005). Sur deux lectures "polaires" du scrutin », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167 (1), p. 123-139.

Lerner (Daniel), 1956, « La France et l'Europe dans l'arène mondiale », in Aron, Lerner (dirs.), p. 179-203.

Levy (Jack S.), 1984, « The Offensive/Defensive Balance of Military Technology: A Theoretical and Historical Analysis », *International Studies Quarterly*, 28 (2), p. 219-238.

Lindberg (Leon N.), Scheingold, (Stuart A.), 1970, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Lindseth (Peter L.), 2003, « The “Maastricht Decision” Ten Years Later: Parliamentary Democracy, Separation of Powers, and the Schmittian Interpretation Reconsidered », *EUI working papers*, 2003/18.

Lindseth (Peter L.), 2010, « The “Law-Regulation Distinction” and European Integration: Reflections on the German Jurisprudence from the 1960s to the Present », *Jus Politicum*, 2 (4).

Lodge (Juliet), 1979, « MP-MEP links: Members of the House of Commons and the dual mandate », in Herman, Van Schendelen (eds.), p. 219-237.

Loth (Wilfried) (ed.), 2001a, *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos.

Loth (Wilfried), 2001b, « Français et Allemands dans la crise institutionnelle de 1965 », in Bitsch (dir.), p. 229-243.

Loth (Wilfried) (dir.), 2005, *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant.

Ludlow (N. Piers), 2003, « An Opportunity or a Threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969 », *Journal of European Integration History*, 9 (2), p. 11-25.

Ludlow (N. Piers), 2006, « De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-66 », in Palayret, Wallace, Winand (eds.), p. 79-96.

Lynch (Frances), 1988, « The Role of Jean Monnet in Setting up the European Coal and Steel Community », in Schwabe (dir.), p. 117-129.

Lynn-Jones (Sean M.), 1995, « Offense-Defense Theory and Its Critics », *Security Studies*, 4 (4), p. 660-691.

Machiavel (Nicolas), 1980, *Le Prince et autres textes*, Paris, Gallimard.

Majone (Giandomenico), 1994, « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 17 (3), p. 78–102.

Mangenot (Michel), 2006, « Le Conseil d'Etat et l'Europe. Conditions et effets d'un ralliement », in Raimbault (dir.), p. 173-190.

Manning (Adrien), 1986, « Les Pays-Bas face à l'Europe », in Poidevin (dir.), p. 419-444.

Marx (Karl), 1945, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Editions sociales.

Marx (Karl), 1963, *Le Capital. Livre I*, Paris, Gallimard.

Marx (Karl), 1972, *Contribution à la critique de l'économie politique*, Paris, Editions sociales.

Marx (Karl), Engels (Friedrich), 1982, *L'idéologie allemande*, précédé de Marx (Karl), *Thèses sur Feuerbach*, Paris, Editions sociales.

Mathieu (Bertrand), 2007, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *Revue française de droit constitutionnel*, 72, p. 675-693.

Mattli (Walter), 1999, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mattli (Walter), Slaughter (Anne-Marie), 1998, « Revisiting the European Court of Justice », *International Organization*, 52 (1), p. 177-209.

Maurer (Andreas), Wessels (Wolfgang) (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

McDougall (Walter A.), 1997, *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*, New York, Mariner Books.

McMillan (Susan M.), 1997, « Interdependence and Conflict », *Mershon International Studies Review*, 41 (1), p. 33-58.

Mearsheimer (John J.), 1990, « Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (1), p. 5-56.

Mélandri (Pierre), 1986, « Le rôle de l'unification européenne dans la politique extérieure des Etats-Unis, 1948-1950 », in Poidevin (dir.), p. 25-45.

Mélandri (Pierre), Vaisse (Maurice), 1988, « De la prise de conscience de l'impuissance à la quête de l'influence », in Girault, Franck (dirs.), p. 77-91.

Mény (Yves) (dir.), 2009, *La construction d'un Parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Messerschmidt (Manfred), Martin (Bernd), Müller (Klaus-Jürgen), Schreiber (Gerhard), 1984, « Tableau de la situation stratégique chez les dirigeants allemands en 1938 », in Girault, Frank (dirs.), p. 105-126.

Michalka (Wolfgang), 1984, « La perception de la puissance par les responsables politiques en Allemagne en 1938 », in Girault, Frank (dirs.), p. 9-21.

Milner (Helen), 1991, « The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique », *Review of International Studies*, 17 (1), p. 67-85.

Milner (Henry), 2006, « “Yes to the Europe I Want; NO to This One.” Some Reflections on France’s Rejection of the EU Constitution », *PS: Political Science and Politics*, 39 (2), p. 257-260.

Milward (Alan S.), 1977, *War, Economy and Society, 1939-1945*, Londres, Allen Lane.

Milward (Alan S.), 1988, « The Belgian Coal and Steel Industries and the Schuman Plan », in Schwabe (dir.), p. 437-453.

Milward (Alan S.), 1994, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge.

Milward (Alan S.), 2013, *La reconstruction de l'Europe occidentale (1945-1951)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Milza (Pierre), 1995, *Les relations internationales de 1918 à 1939*, Paris, Armand Colin.

Mioche (Philippe), 1988, « Le patronat de la sidérurgie française et le Plan Schuman en 1950-1952 : les apparences d'un combat et la réalité d'une mutation », in Schwabe (dir.), p. 305-318.

Montesquieu (Charles-Louis de Secondat de), 1995, *De l'Esprit des lois*, Paris, Gallimard.

Moore (Barrington Jr.), 1969, *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspero.

Moravcsik (Andrew), 1997, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, 51 (4), p. 513-553.

Moravcsik (Andrew), 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.

Moravcsik (Andrew), 2000, « Le grain et la grandeur. Les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle (2ème partie) », *Revue française de science politique*, 50, (1), p. 73 -124.

Moravcsik (Andrew), 2002, « In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), p. 603–634.

Moravcsik (Andrew), 2006, « What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? », *Politische Vierteljahresschrift*, 47 (2), p. 219-241.

Moravcsik (Andrew), 2012, « Charles de Gaulle and Europe: The New Revisionism », *Journal of Cold War Studies*, 14 (1), p. 53-77.

Moravcsik (Andrew), Legro (Jeffrey W.), 1999, « Is Anybody Still a Realist? », *International Security*, 24 (2), p. 5-55.

Moravcsik (Andrew), Nicolaïdis (Kalypso), 1999, « Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, influence, institutions », *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), p. 59-85.

Morgenthau (Hans), 1993, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, McGraw-Hill.

Mousnier (Roland) 2005, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris, Presses universitaires de France.

Mueller (John), 1988, « The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons. Stability in the Postwar World », *International Security*, 13 (2), p.55-79.

Neunreither (Karlheinz), 2005, « The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? », *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 466-489.

Newhouse (John), 1967, *Collision in Brussels. The Common Market Crisis of 30 June 1965*, Londres, Faber and Faber.

Neyer (Jürgen), 2006, « The Deliberative Turn in Integration Theory », *Journal of European Public Policy*, 13 (5), 779–791.

Niblock (Michael), 1971, *The EEC: National Parliaments in Community Decision making*, Londres, Chatham House.

Nollkaemper (André), 2012, « The Role of National Courts in Inducing Compliance with International and European Law—A Comparison », in Cremona (ed.), p. 157-194.

North (Douglass C.), Wallis (John Joseph), Weingast (Barry R.), 2009, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nyikos (Stacy A.), 2000, « The European Court of Justice and National Courts: Strategic Interaction within the EU Judicial Process », *Dissertation Abstracts International, A: The Humanities and Social Sciences*, 61 (6).

Olson (Mancur), 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.

Oppenheimer (Andrew) (ed.), 1994 (vol. 1), 2003 (vol. 2), *The Relationship between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge, Cambridge University Press.

Osiander (Andreas), 1998, « Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited », *International Studies Quarterly*, 42, p. 409-432.

Ost (François), Kerchove (Michel van de), « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, 44, p. 1-82.

Palayret (Jean-Marie), 1997, « De l'espoir à la désillusion : le mouvement européen et le Conseil de l'Europe (1949-1952) », in Bitsch (dir.), p. 99-132.

Palayret (Jean-Marie), 2001, « Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traits de Rome », in Bitsch (dir.), p. 105-150.

Palayret (Jean-Marie), 2006, « De Gaulle Challenges the Community. France, the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise », in Palayret, Wallace, Winand (eds.), p. 45-77.

Palayret (Jean-Marie), Wallace (Helen), Winand (Pascaline) (eds.), 2006, *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on*, Bruxelles, Peter Lang.

Parsons (Craig), 2000, « Domestic Interests, Ideas and Integration: Lessons from the French Case », *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), p. 45-70.

Parsons (Craig), 2002, « Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union », *International Organization*, 56 (1), p. 47-84.

Parsons (Craig), 2003, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, Cornell University Press.

Passeron (Jean-Claude), 2006, *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel.

Pastor-Castro (Rogelia), 2006, « The Quai d'Orsay and the European Defence Community Crisis of 1954 », *History*, 91 (303), p. 386-400.

Pierson (Paul), 1998, « The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis », in Sandholtz (Wayne), Stone Sweet (Alec) (eds.), p. 27-58.

Pierson (Paul), 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.

Pirenne (Henri), 1928, *Les anciennes démocraties des Pays-Bas*, Paris, Flammarion.

Pitman (Paul M.), 2000, « Interested Circles: French Industry and the Rise and Fall of the European Defense Community, 1950-1954 », *in* Dumoulin (ed.), p. 51-62.

Plötner (Jens), 1998, « Report on France », *in* Slaughter, Stone Sweet, Weiler (eds.), p. 41-75.

Poidevin (Raymond), 1983, « La France devant le problème de la CED : incidences nationales et internationales (été 1951 à été 1953) », *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains*, 129, p. 35-57.

Poidevin (Raymond) (dir.), 1986a, *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-Mai 1950*, Bruxelles, Bruylant.

Poidevin (Raymond), 1986b, « Le facteur Europe dans la politique allemande de Robert Schuman (été 1948-printemps 1949) », *in* Poidevin (dir.), p. 311-326.

Poidevin (Raymond), 1988a, *Robert Schuman*, Paris, Beauchesne.

Poidevin (Raymond), 1988b, « Le rôle personnel de Robert Schuman dans les négociations C.E.C.A. (juin 1950-avril 1951) », *in* Schwabe (dir.), p. 105-115.

Poidevin (Raymond), 2000, « Aux origines de la CED », *in* Dumoulin (ed.), p. 19-28.

Polanyi (Karl), 1983, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard.

Pollack (Mark A.), 1997, « Delegation, agency, and agenda setting in the European Community », *International Organization*, 51 (1), p. 99-134.

Pollack (Mark A.), 1999, « Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam », *European Integration online Papers*, 3 (6).

Pollack (Mark A.), 2001, « International Relations Theory and European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), p. 221-244.

Pollack (Mark A.), 2003, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press.

Popper (Karl R.), 1956, *Misère de l'historicisme*, Paris, Plon.

Popper (Karl R.), 1973, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot.

Popper (Karl R.), 1979a, « La logique des sciences sociales », in Adorno *et al.*, p. 75-90.

Popper (Karl R.), 1979b, « Raison ou révolution ? », in Adorno *et al.*, p. 237-247.

Powell (Robert), 1991, « Absolute and Relative Gains in International Relations Theory », *The American Political Science Review*, 85 (4), p. 1303-1320.

Powell (Robert), 1993, « Guns, Butter, and Anarchy » *The American Political Science Review*, 87 (1), p. 115-132.

Preda (Daniela), 2004, « Finalités politiques et raisons économiques. L'Italie et le plan Schuman », in Wilkens (dir.), p. 373-387.

Preda (Daniela), 2005, « L'action de Spinelli au Parlement européen et le projet de Traité d'Union européenne (1979-1984) », in Loth (dir.), p. 185-203.

Preston (Richard A.), Wise (Sydney F.), 1979, *Men in Arms. A History of Warfare and Its Interrelationships with Western Society*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Priestley (Julian), 2008, *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, Londres, John Harper Publishing.

Quester (George H.), 1977, *Offense and Defense in the International System*, New York, John Wiley.

Raimbault (Philippe) (dir.), 2006, *La puissance publique à l'heure européenne*, Paris, Dalloz.

Rasmussen (Morten), 2008, « The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice », *Journal of European Integration History*, 14 (2), p. 77-98.

Raunio (Tapio), 1999, « Always one step behind? National Legislatures and the European Union », *Government and Opposition*, 34 (2), p. 180-202.

Raunio (Tapio), 2000, « Losing Independence or Finally Gaining Recognition?: Contacts Between MEPs and National Parties », *Party Politics*, 6 (2), p. 211-223.

Ranieri (Ruggero), 1988, « The Italian Steel Industry and the Schuman Plan Negotiations », *in Schwabe (dir.)*, p. 345-356.

Réau (Elisabeth du), 2000, « Après l'échec de la CED: la France et la naissance de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) », *in Dumoulin (ed.)*, p. 309-331.

Ricqlès (Armand de), 2010, « Une brève histoire de l'évolutionnisme », *in Prochiantz (Alain) (dir.)*, *Darwin : 200 ans*, Colloque annuel 2009 du Collège de France, Paris, Odile Jacob, p. 13-60.

Rittberger (Berthold), 2001, « Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe's first community », *Journal of European Public Policy*, 8 (5), p. 673-708.

Rittberger (Berthold), 2005, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond Nation-State*, Oxford, Oxford University Press.

Rittberger (Berthold), 2007, « Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How Did It Happen? », *in Kohler-Koch, Rittberger (eds.)*, p. 111-137.

Rittberger (Berthold), 2009, « The historical origins of the EU's system of representation », *Journal of European Public Policy*, 16 (1), p. 43-61.

Rosato (Sebastian), 2011, *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca, Cornell University Press.

Rousseau (Jean-Jacques), 1992, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Paris, Flammarion.

Ruane (Kevin), 2000, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Russett (Bruce M.), 1994, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press.

Ryziger (Paul-François), 1990, « Le Conseil d'Etat et le droit communautaire : de la continuité au changement », *Revue française de droit administratif*, p. 850-862.

Sabourin (Paul), 1993, « Le Conseil d'Etat face au droit communautaire. Méthodes et raisonnements », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (mars-avril), p. 397-430.

Sacriste (Guillaume), 2012, « L'Europe est-elle un Etat comme les autres ? Retour sur la distinction public/privé au sein de la commission juridique du Parlement européen des années 1960 », *Cultures & Conflits*, 85-86, p. 35-60.

Sandholtz (Wayne), Stone Sweet (Alec) (eds.), 1998, *European Integration and Supranational Governance*, New York, Oxford University Press.

Saurugger (Sabine), 2009, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Schelling (Thomas C.), 1980, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press.

Schepel (Harm), Wesseling (Rein), 1997, « The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials, and Clerks in the Writing of Europe », *European Law Journal*, 3 (2), p. 165-188.

Schimmelfennig (Frank), 2004, « Liberal Intergovernmentalism », in Wiener, Diez (eds.), p. 75-94.

Schoettl (Jean-Eric), 1998a, « Rapport français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 4, p. 65.

Schoettl (Jean-Eric), 1998b, « Rapport général », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 4, p. 90.

Schwabe (Klaus) (dir.), 1988, *Die Anfänge des Schuman-Plan, 1950-51*, Baden-Baden, Nomos.

Schwabe (Klaus), 2001, « L'influence américaine et la structure supranationale du plan Schuman », in Bitsch (dir.), p. 21-33.

Schwabe (Klaus), 2004, « L'Allemagne, Adenauer et l'option de l'intégration à l'Ouest », in Wilkens (dir.), p. 81-105.

Schönwald (Matthias), 2001a, « Walter Hallstein et les institutions des Communautés européennes », in Bitsch (dir.), p. 151-168.

Schönwald (Matthias), 2001b, « Walter Hallstein and the "Empty Chair" Crisis 1965-1966 », in Loth (ed.), p. 157-171.

Senarclens (Pierre de), 1984, *Yalta*, Paris, Presses universitaires de France.

Senarclens (Pierre de), 1993, *De Yalta au rideau de fer. Les grandes puissances et les origines de la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Serra (Enrico) (dir.), 1989, *La relance européenne et les traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant.

Simiand (François), 1906, « La causalité en histoire », *Bulletin de la Société française de Philosophie*, 6, p. 245-290.

Skaperdas (Stergios), 1992, « Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights », *American Economic Review*, 82 (2), p. 720–39.

Skinner (Quentin), 2009, *Les fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel.

Skowronek (Stephen), 1982, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.

Slaughter (Anne-Marie), Stone Sweet (Alec), Weiler (Joseph H.H.) (eds.), 1998, *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, Hart.

Smith (Adam), 1991, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (2 tomes), Paris, Flammarion.

Smith (Eivind) (ed.), 1996, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Londres, Kluwer Law.

Söderbaum (Fredrik), Shaw (Timothy M.) (eds.), 2003, *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Soutou (Georges-Henri), 1987, « La France, l'Allemagne et les accords de Paris », *Relations Internationales*, 52, p. 451-470.

Spierenburg (Dirk), Poidevin (Raymond), 1993, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant.

Spinoza (Baruch de), 1999, *Ethique*, Paris, Seuil.

Spinoza (Baruch de), 2007, *Traité de l'autorité politique*, Paris, Gallimard.

Steinnes (Kristian), 1998, « The European Challenge: Britain's EEC Application in 1961 », *Contemporary European History*, 7 (1), p. 61-79.

Stinchcombe (Arthur L.), 1968, *Constructing Social Theories*, New York, Harcourt, Brace & World.

Stirn (Bernard), 1993, « Le Conseil d'Etat et le droit communautaire. De l'application à l'élaboration », *Actualité juridique. Droit administratif*, p. 244-246.

Stirn (Bernard), 1995, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, LGDJ.

Stone Sweet (Alec), Sandholtz (Wayne), 1997, « European integration and supranational governance », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), p. 297-317.

Stone Sweet (Alec), Caporaso (James A.), 1998, « La Cour de Justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, 48, 194-244.

Strachan (Hew), 1983, *European Armies and the Conduct of War*, Londres, Unwin Hyman.

Tackett (Timothy), 1997, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel.

Thucydide, 2000, *La Guerre du Péloponnèse*, Paris, Gallimard.

Tilly (Charles), 1992, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell.

Tilly (Charles), 2000, « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé », *Politix*, 13 (49), p. 97-117.

Trondal (Jarle), 2007, « The public administration turn in integration research », *Journal of European Public Policy*, 14 (6), p. 960-972.

Troper (Michel), 1981, « Kelsen, la théorie de l'interprétation et la structure de l'ordre juridique », *Revue internationale de philosophie*, p. 518-529.

Troper (Michel), 2007, « Le réalisme et le juge constitutionnel », *Cahier du Conseil constitutionnel*, 22.

Tsebelis (George), Garrett (Geoffrey), 2001, « The Institutional Foundations of Intergovernmental and Supranationalism in the European Union », *International Organization*, 55 (2), p. 357-390.

Tsebelis (George), 2004, « Institutional Analyses of the European Union », in Lequesne (Christian), Surel (Yves) (dirs.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presse de Science Po.

Umbeck (John), 1981, « Might Makes Rights: A Theory of the Foundation and Initial Distribution of Property Rights », *Economic Inquiry*, 19 (1), p.38-59.

Vaïsse (Maurice), 2001, « La politique européenne de la France en 1965 : pourquoi la "chaise vide" ? », in Loth (ed.), p. 193-214.

Van Evera (Stephen), 1984, « The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War », *International Security*, 9 (1), p.58-107.

Van Evera (Stephen), 1998, « Offense, Defense, and Causes of War », *International Security*, 22 (4), p. 5-43.

Van Evera (Stephen), 1999, *Causes of War. Power and the Roots of Conflicts*, Ithaca, Cornell University Press.

Van Middelaar (Luuk), 2012, *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard.

Van Schendelen (Rinus), 1979, « Cue-process and the relationship between the European Parliament and the Dutch Parliament », in Herman, Van Schendelen (eds.), p. 141-163.

Varsori (Antonio), 2006, « “The Economy First?” Italy and the Empty Chair Crisis (1965-66) », in Palayret, Wallace, Winand (eds.), p. 97-112.

Vaucher (Antoine), 2013, *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Vedel (Georges), 1987, « L'attitude des juridictions françaises envers les traités européens », présentation à l'Institut européen de l'Université de la Sarre.

Vial (Philippe), 1992, « Redécouvrir la CED », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 29, p. 9-16.

Vial (Philippe), 1994, « Jean Monnet, un père pour la CED ? », in Girault, Bossuat (dirs.), p. 197-262.

Vial (Philippe), 2000, « Le militaire et le politique : le maréchal Juin et le général Ely face à la CED (1948-1954) », in Dumoulin (ed.), p. 135-158.

Volcansek (Mary L.), 1986, *Judicial Politics in Europe: An Impact Analysis*, New York, Peter Lang.

Wagner (Wolfgang), 2002, « The Subnational Foundations of the European Parliament », *Journal of International Relations and Development*, 5 (1), p. 24-36.

Wallerstein (Immanuel), 1980, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours*, Paris, Flammarion.

Walt (Stephen M.), 1987, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.

Waltz (Kenneth N.), 1979, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.

Waltz (Kenneth N.), 1990, « Nuclear Myths and Political Realities », *The American Political Science Review*, 84, (3), p. 731-745.

Waltz (Kenneth N.), 2001, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press.

Waltz (Kenneth N.), 2002, « Structural Realism after the Cold War », in Ikenberry (ed.), p.29-67.

Warlouzet (Laurent), 2004, « Quelle Europe pour la France ? Les diplomates de la DAEF et le CNPF entre petite et grande Europe (1957-1958) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 73, p. 10-17.

Warlouzet (Laurent), 2008, « Relancer la CEE avant la Chaise vide : Néo-fonctionnalistes vs. fédéralistes au sein de la Commission européenne (1964-1965) », *Journal of European Integration History*, 14 (1), p. 69-86.

Watt (Donald Cameron), 1984, « Les perceptions européennes de la puissance militaire avant 1939 », in Girault, Frank (dir.), p. 141-168.

Weber (Max), 1963, *Le savant et le politique*, Paris, Plon.

Weber (Max), 1971, *Economie et société*, Paris, Plon.

Weiler (Joseph H.H.), 1995a, « Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision », *European Law Journal*, 1 (3), p. 219-258.

Weiler (Joseph H.H.), 1995b, « Une révolution tranquille. La Cour de justice des communautés européennes et ses interlocuteurs », *Politix*, 32 (8), p. 119-138.

Wendt (Alexander), 1992, « Anarchy Is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46 (2), p. 391-425.

Wendt (Alexander), 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wendt (Alexander), 2003, « Why a World State is Inevitable », *European Journal of International Relations*, 9 (4), p. 491-542.

Whitaker (Richard), 2005, « National Parties in the European Parliament. An Influence in the Committee System? », *European Union Politics*, 6 (1), p. 5-28.

White (Jonathan P. J.), 2003, « Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission », *Journal of European Integration History*, 9 (1), p. 111-131.

Wiener (Antje), Diez (Thomas) (eds.), 2004, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.

Wilkens (Andreas) (dir.), 2004, *Le Plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projets européens*, Bruxelles, Bruylant.

Wilson (Jérôme), 2008, « Jurisconsultes et conseillers d'Etat : aux origines de l'ordre juridique communautaire », *Journal of European Integration History*, 14 (2), p. 35-55.

Winand (Pascaline), 2006, « Kennedy's Atlantic Partnership, the EEC Empty Chair Crisis and the French/NATO Problem », in Palayret, Wallace, Winand (eds.), p. 183-218.

Wohlforth (William C.), 2002, « U.S. Strategy in a Unipolar World », in Ikenberry (ed.), p. 98-118.

Worre (Torben), 1988, « Denmark at the Crossroads: The Danish Referendum of 28 February 1986 on the EC Reform Package », *Journal of Common Market Studies*, 26 (4), p. p. 361-388.

Yergin (Daniel), 1990, *La paix saccagée. Les origines de la guerre froide et la division de l'Europe*, Bruxelles, Complexe.

Index des noms de personnes

- Acheson (Dean), 165, 208, 210, 228, 259
- Adenauer (Konrad), 18, 33, 140, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 220, 221, 228, 229, 245, 246, 247, 249, 250, 258, 259, 499, 535
- Aitken (Jonathan), 379, 380
- Alphand (Hervé), 33, 94, 169, 174, 175, 176, 182, 183, 201, 202, 203, 204, 232, 233, 259, 260, 264, 269, 275, 466, 493, 499
- Andreotti (Giulio), 350, 369, 375
- Arnal (Pierre), 186, 205
- Arndt (Rudi), 362
- Arnold (Karl), 185, 209
- Attali (Jacques), 357, 499
- Aumeran (Adolphe), 273
- Aurillac (Michel), 439, 450, 451, 464, 521
- Auriol (Vincent), 33, 182, 196, 224, 228, 233, 265, 273, 499
- Barrès (Philippe), 267
- Bartole, 89
- Beck (Ludwig), 155
- Berkhouwer (Cees), 313, 338
- Bevin (Ernest), 168, 173, 179, 182, 193, 231, 259
- Bidault (Georges), 32, 33, 169, 171, 173, 174, 175, 177, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 191, 213, 227, 263, 269, 459, 499, 504
- Biesheuvel (Barend), 314
- Billotte (Pierre), 273
- Bismarck (Otto von), 19, 20, 98
- Blaisse (Pieter), 313
- Blanc (Amédée), 266
- Blücher (Franz), 210
- Boegner (Jean-Marc), 316, 318, 319, 325, 330, 331, 334, 336
- Boertien (Kees), 338
- Bonichot (Jean-Claude), 461
- Bonino (Emma), 375
- Bonnefous (Edouard), 205
- Bos (Corstiaan), 313, 338
- Boscary-Monsservin (Roland), 326
- Bradley (Omar), 164
- Brandt (Willy), 325, 327, 332, 358, 519
- Brentano (Heinrich von), 245
- Bresson (Jean-Jacques de), 453, 455, 460
- Briand (Aristide), 140
- Bridge (Nigel), 482
- Brunner (Manfred), 420, 422
- Bülow (Andreas von), 339
- Burin des Rozières (Etienne), 460
- Byrnes (James F.), 162, 163, 165, 168, 174
- Caffery (Jefferson), 176
- Califice (Alfred), 340
- Cash (William), 359
- Cattanei (Francesco), 376
- Chaban-Delmas (Jacques), 332
- Chahid-Nouräi (Noël), 462, 497
- Chalker (Lynda), 378
- Chamberlain (Neville), 56
- Charlemagne, 190, 212

- Charles le Chauve, 185
- Chauvel (Jean), 33, 168, 182, 201, 499
- Churchill (Winston), 56, 169, 230, 280
- Clappier (Bernard), 201, 493
- Clay (Lucius), 167, 177
- Clayton (William L.), 176
- Clwyd (Ann), 363, 379
- Cohn-Bendit (Daniel), 444, 445
- Cointat (Michel), 333, 377, 380
- Collins (Gerry), 352
- Coppé (Albert), 328
- Corbett (Richard), 33, 494
- Courcel (Geoffroy de), 176
- Couve de Murville (Maurice), 168, 176, 180, 182, 201, 202, 204, 301, 302, 303, 304, 316, 317, 319, 320, 321, 355
- Craxi (Bettino), 347, 350, 354, 366
- Cripps (Stafford), 231
- Daladier (Edouard), 13, 157
- Dampierre (Guy de), 48
- De Koster (Hans), 331, 338
- De Ruyt (Jean), 33
- Deakins (Eric), 378
- Dehousse (Fernand), 340, 385
- Del Bo (Dino), 301
- Delcassé (Théophile), 202
- Delors (Jacques), 348, 366, 372, 455
- Den Uyl (Joop), 314
- Deringer (Arved), 296
- Dewulf (Maurice), 340
- Dondelinger (Jean), 367
- Donner (Andreas), 386
- Dooge (James), 347, 349, 352, 353, 355, 358, 364, 367
- Douglas (Lewis C.), 176
- Du Cann (Edward), 379
- Dulles (John Foster), 284
- Dumaine (Jacques), 33, 225, 232, 233, 499
- Dumas (Roland), 356, 357
- Dupong (Pierre), 235
- Eisenhower (Dwight D.), 259, 274, 419
- Ely (Paul), 272, 275, 539
- Erhard (Ludwig), 245, 298
- Fabbrini (Fazio), 339
- Fabius (Laurent), 454
- Fanfani (Amintore), 317, 318
- Faure (Maurice), 347
- Fedrigo (Daniel), 351
- Ferri (Mauro), 347
- FitzGerald (Garret), 352
- Forte (Francesco), 351
- Forth (Eric), 359, 363
- Foulkes (George), 379
- Foyer (Jean), 454
- François-Poncet (André), 199, 203, 206, 220, 223, 229, 234
- Frydman (Patrick), 438, 449, 462, 464, 465, 482, 497
- Furler (Hans), 297, 321, 324
- Galmot (Yves), 460
- Gasperi (Alcide De), 235
- Gaudet (Michel), 385, 437, 461
- Gaulle (Charles de), 18, 56, 154, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 176, 179, 182, 201, 202, 203, 212, 273, 275, 294, 301, 302,

- 303, 306, 309, 311, 312, 319, 320, 321,
323, 325, 388, 453, 460, 528
- Gaulle (Jean de), 377
- Genevois (Bruno), 33, 444, 445, 461, 497
- Genscher (Hans-Dietrich), 366
- Genton (Jacques), 378
- Gérardot (Paul), 273
- Giscard d'Estaing (Valéry), 330, 377
- Goering (Hermann), 155
- Groux (Guy), 461
- Guderian (Heinz), 154, 155, 156
- Guillaume (Marc), 33, 392, 468, 476
- Guyomar (Mattias), 478, 480, 481, 498
- Guyot (Jean), 201, 493
- Habib-Deloncle (Michel), 333, 337
- Hàcha (Emil), 158
- Hallstein (Walter), 140, 228, 239, 240,
244, 245, 246, 247, 248, 249, 310, 311,
313, 315, 318, 319, 320, 323, 366, 535,
541
- Harmel (Pierre), 328, 329, 331, 335, 340
- Heiselberg (Vagn), 314
- Heller (Hermann), 425
- Henri IV, 140, 190
- Herriot (Edouard), 193, 196
- Herzog (Roman), 429
- Hirsch (Etienne), 226
- Hitler (Adolphe), 155, 156, 157, 158, 166,
196, 522
- Howe (Geoffrey), 347, 354, 359, 363, 378
- Hubac (Sylvie), 457
- Huber (Ernst Rudolf), 127
- Hugo (Victor), 14, 98, 312
- Jackson (Robert), 348, 358, 360, 488
- Joergensen (Anker), 372
- Johnston (Russel), 358
- Josselin (Charles), 355, 356, 357
- Jousse (Germain), 273
- Juin (Alphonse), 33, 255, 263, 265, 266,
267, 271, 272, 275, 499, 539
- Kennan (George), 163, 165, 166, 175
- Kennedy (John F.), 541
- Keynes (John Maynard), 142
- Kirchhof (Paul), 420, 425, 427
- Klepsch (Egon), 362
- Knowles (Michael), 361
- Koenig (Pierre), 173, 185, 273, 276
- Kohl (Helmut), 351, 354, 357, 370
- La Malène (Christian de), 333, 336
- La Malfa (Giorgio), 376
- La Tournelle (Guy de), 232, 269
- Lagrange (Maurice), 437, 461
- Lahr (Rolf), 315, 316, 317, 318
- Laloy (Jean), 202, 203, 493
- Lalumière (Catherine), 356, 357, 360, 376,
377
- Laniel (Joseph), 274
- Larh (Rolf), 316
- Larminat (Edgard de), 264, 273
- Laroque (Martine), 448, 449, 467, 497,
498
- Latournerie (Roger), 464
- Lecanuet (Jean), 378
- Lecourt (Robert), 384
- Ledoux (Albert), 314
- Legaret (Jean), 338

- Leighton (Ronald), 379
 Lemonnier (André), 257
 Leonardi (Silvio), 339
 Leroy-Beaulieu (Paul), 206
 Leusse (Pierre de), 178, 182, 183, 198, 200, 204
 Liddell Hart (Basil), 154
 Ligot (Maurice), 355, 456
 Lipkowski (Jean de), 376, 377
 Long (Marceau), 457, 458
 Louis le Germanique, 185
 Loustau (Kléber), 321
 Luns (Joseph), 298, 305, 307, 308, 309, 313, 314, 317, 318, 322, 334, 336, 350
 Macmillan (Harold), 236
 Malfatti (Franco Maria), 368, 375, 496
 Malik (Jacob), 164
 Mansholt (Sicco), 295, 299, 300, 311, 313
 Margerie (Roland de), 232, 306, 330, 331
 Marjolin (Robert), 310, 311
 Marshall (George), 147, 166, 168, 175, 178, 181, 198, 202, 208, 210, 222, 225
 Martens (Wilfried), 374
 Martino (Gaetano), 328
 Massigli (René), 33, 67, 94, 176, 177, 201, 202, 221, 222, 232, 499
 Massu (Jacques), 301
 Maugüé (Christine), 472, 473, 498
 Mayer (René), 270, 274
 McCloy (John), 145, 210, 228, 245, 258
 Meitner (Lise), 120
 Mendès-France (Pierre), 204, 253, 276, 277, 279, 280
 Menzel (Walter), 185
 Meyer (Anthony), 380
 Mitterrand (François), 347, 352, 354, 357, 366, 469
 Moch (Jules), 277, 278
 Møller (Otto), 347, 349
 Møller (Per Stig), 13
 Mollet (Guy), 56, 140, 193, 225, 226, 295
 Molotov (Viatcheslav), 159, 163
 Monfort (Simon de), 381
 Monnet (Jean), 32, 140, 141, 142, 145, 147, 151, 175, 176, 183, 199, 200, 201, 202, 203, 213, 214, 215, 217, 219, 223, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 249, 258, 259, 260, 261, 262, 265, 266, 283, 284, 295, 493, 499, 507, 512, 525, 539
 Monsabert (Joseph de Goislard de), 273
 Nomy (Henri), 268
 Nothomb (Charles-Ferdinand), 340
 Novikov (Nicolai), 163
 Odru (Louis), 337
 Pajetta (Giancarlo), 375, 380
 Papandreou (Andréas), 366
 Papantoniou (Ioannis), 349
 Paris (Jacques Camille), 182, 183, 186, 191, 203, 225, 466
 Parisot (Georges), 207, 221
 Parodi (Alexandre), 201, 202, 203, 221, 232, 233, 269, 493
 Pedini (Mario), 339
 Pella (Giuseppe), 385

- Peyrefitte (Alain), 450, 456
 Pfeiffer (Anton), 190
 Philip (André), 205, 215, 219
 Philippe le Bel, 48
 Pinault (Michel), 461
 Pleven (René), 259, 260, 261, 262, 265,
 272, 275, 276, 277
 Plowden (Edwin), 231
 Poher (Alain), 224
 Poincaré (Raymond), 212
 Pompidou (Georges), 306, 323, 325, 327,
 331, 332, 358, 516, 519
 Powell (Enoch), 378, 380
 Priestley (Julian), 33
 Questiaux (Nicole), 434, 435, 436, 437,
 453, 464, 497
 Radoux (Lucien), 340
 Raimond (Jean-Bernard), 376
 Rasmussen (Anders Fogh), 13
 Raust(André), 322
 Reuter (Paul), 226, 227, 259, 260, 508
 Rey (Jean), 323, 325, 334
 Reynaud (Paul), 140, 193, 194, 205, 215
 Ribbentrop (Joachim von), 155, 159
 Richelieu (Armand Jean du Plessis de), 19,
 68, 171, 185, 190, 215
 Rifkind (Malcolm), 347, 349, 353, 358
 Robertson (Brian), 177
 Robertson (George), 358
 Robineau (Yves), 457
 Rocard (Michel), 457
 Rochereau (Henri), 311
 Roosevelt (Franklin D.), 169
 Rossi (André), 337
 Rupp (Hans Georg), 408
 Rutgers (Jacqueline), 313
 Samkalden (Ivo), 314
 Saragat (Giuseppe), 300
 Sauvagnargues (Jean), 203, 493
 Scelba (Mario), 334, 339
 Schacht (Hjalmar), 155
 Schaus (Eugène), 328
 Scheel (Walter), 327, 331
 Schlüter (Poul), 353, 366, 372
 Schoettl (Jean-Eric), 33, 394, 440, 476,
 478
 Schröder (Gerhard), 317, 318, 319
 Schuman (Robert), 15, 33, 140, 141, 142,
 143, 144, 145, 146, 147, 151, 152, 177,
 184, 185, 188, 189, 190, 191, 192, 193,
 194, 195, 199, 200, 201, 204, 205, 212,
 213, 214, 215, 216, 217, 220, 221, 223,
 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232,
 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240,
 241, 242, 245, 249, 253, 257, 258, 259,
 260, 267, 282, 283, 383, 493, 500, 508,
 510, 511, 512, 516, 517, 522, 523, 531,
 532, 533, 535, 541
 Schumann (Maurice), 325, 328, 331, 336
 Seydoux de Clausonne (François), 33, 200,
 202, 203, 204, 219, 221, 224, 225, 233,
 331, 499
 Sforza (Carlo), 235
 Smith (Howard K.), 211
 Smith (Walter B.), 167

- Snoy et d'Oppuers (Jean-Charles), 234, 236
- Spaak (Paul-Henri), 318
- Spénale (Georges), 331, 335, 337
- Spierenburg (Dirk), 243, 244
- Spinelli (Altiero), 349, 350, 351, 352, 355, 365, 494, 532
- Spitella (Giorgio), 375
- Staël (Germaine de), 190
- Staline (Joseph), 165, 169, 419
- Steinberger (Helmut), 410
- Stinnes (Hugo), 215
- Suetens (Maximilien), 241, 243, 244, 295
- Sully (Maximilien de Béthune, Duc de), 190
- Tarbé de Saint-Hardouin (Jacques), 185, 189, 190, 191, 195, 203
- Taviani (Paolo Emilio), 235
- Taylor (Teddy), 379, 380
- Teltschick (Horst), 357
- Terrenoire (Alain), 333
- Thatcher (Margaret), 18, 347, 353, 366, 375, 378
- Thorn (Gaston), 341
- Tindemans (Leo), 372
- Tolloy (Giusto), 341
- Touffait (Adolphe), 436, 439, 440, 441, 442, 462, 497
- Trabucchi (Alberto), 384
- Triboulet (Raymond), 270, 278, 333, 337
- Tricot (Bernard), 460
- Truman (Harry S.), 165, 166, 208, 258
- Tsochatzopoulos (Akis), 364
- Uri (Pierre), 226
- Valéry (François), 216, 493
- Vandenberg (Arthur H.), 182
- Veil (Simone), 285, 516
- Vendroux (Jacques), 326, 337
- Vogel (Hans-Jochen), 353
- Vondeling (Anne), 314
- Vredeling (Hendrikus), 298, 313, 338
- Wagner (Leo), 338
- Wehrer (Albert), 241
- Westerterp (Tjerk), 305, 338
- Weygand (Maxime), 273, 275
- Wormser (Olivier), 315, 316, 318
- Zeller (Adrien), 356, 364