

## Robert Marjolin, Le travail d'une vie: Mémoires (1911-1986)

**Légende:** Dans ses Mémoires, Robert Marjolin, ancien vice-président de la Commission européenne et membre du Comité des trois sages, rappelle comment a été préparé le Rapport sur les institutions européennes censé mieux préparer les Communautés à leur élargissement.

**Source:** MARJOLIN, Robert. Le travail d'une vie, Mémoires (1911-1986). Paris: Robert Laffont, 1986. 445 p. ISBN 2-221-01241-0. (Notre époque).

**Copyright:** (c) Robert Laffont

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/robert\\_marjolin\\_le\\_travail\\_d\\_une\\_vie\\_memoires\\_1911\\_1986-fr-c861b8b1-d28d-4ecc-af3c-79d060806f00.html](http://www.cvce.eu/obj/robert_marjolin_le_travail_d_une_vie_memoires_1911_1986-fr-c861b8b1-d28d-4ecc-af3c-79d060806f00.html)

**Date de dernière mise à jour:** 21/10/2012

## Robert Marjolin, *Le travail d'une vie: Mémoires (1911-1986)*

[...]

A la fin de 1978, le Conseil européen confia à trois personnes le soin d'étudier « les adaptations à apporter aux mécanismes et aux procédures des institutions de la Communauté ». Il était entendu que le groupe ainsi constitué ne devrait pas faire de propositions exigeant des amendements du traité de Rome et que nous devions nous limiter à des propositions concrètes susceptibles d'être rapidement mises en œuvre. Mes deux collègues dans ce groupe étaient Barend Biesheuvel, ancien Premier ministre des Pays-Bas, et Edmund Dell, qui avait notamment occupé les fonctions de président du Board of Trade en Grande-Bretagne.

On nous baptisa « les Trois Sages », comme il est d'usage dans des circonstances de ce genre. Les Sages, en effet, vont généralement trois par trois, comme si une troisième personne était toujours nécessaire pour rétablir l'équilibre entre les points de vue divergents des deux autres. Je m'empresse d'ajouter que la sagesse, que l'on attribue ainsi aux dites personnes, disparaît instantanément quand elles ont déposé leurs conclusions.

Nous travaillâmes à notre rapport pendant un an, dans une atmosphère de confiance et de sympathie sans arrière-pensées. Je conçus une grande estime pour l'intelligence et l'honnêteté intellectuelle de mes deux collègues qui devinrent pour moi des amis. Récemment, M. Jacques Delors, président de la Commission de Bruxelles, a déclaré que « ce rapport garde son actualité. Tous les problèmes à régler pour améliorer le fonctionnement de la communauté y sont clairement posés et les solutions présentées restent valables ». M. Delors a peut-être raison. Je ne puis m'empêcher de trouver un peu triste que dans les années qui suivirent le dépôt de ce rapport on fit si peu de chose pour mettre en œuvre les propositions que nous avions émises. Ce n'est que récemment que j'ai cru discerner, dans les discussions de Bruxelles, un certain progrès dans la bonne direction.

Pour être un peu plus précis, je dirai brièvement maintenant ce que contenait ce rapport.

Mes deux collègues et moi abordâmes notre mission en soulignant à l'intention des gouvernements que si nous avions accepté d'examiner les mécanismes et procédures dont l'amélioration pourrait faciliter le travail des communautés, nous n'avions pas d'illusions quant à la nature des difficultés: il ne s'agissait pas essentiellement de mécanismes et procédures, mais de questions de fond tenant à des contraintes économiques et politiques. « Le rôle des mécanismes et procédures, disions-nous, est strictement secondaire. » Puis nous dressâmes un bilan des succès du Marché Commun et des problèmes qui continuaient à se poser, en indiquant que nous étions « particulièrement frappés par la gravité des difficultés auxquelles la Communauté va se trouver confrontée dans les années 1980, quelle que soit son organisation interne ».

Nous présentions d'abord l'aspect positif, trop souvent oublié ou sous-estimé.

« La Communauté est une création sans précédent. Elle est peut-être moins qu'une fédération ou même qu'une confédération, mais elle représente beaucoup plus qu'une alliance ou qu'une organisation internationale traditionnelle. En créant la Communauté, les États membres ont accepté de lui transférer des pouvoirs importants, quoique dans un nombre limité de domaines. Il ne s'est pas agi d'un transfert unique, mais de transferts répétés à travers toute l'étendue de ce qu'est devenu le domaine communautaire. Un nouvel ordre juridique a été créé et des règles communes ont été appliquées à de nombreux secteurs de l'administration publique. Une nouvelle entité d'une importance considérable - qui paraît souvent plus grande aux partenaires extérieurs qu'à ses propres membres - a pris place sur la scène internationale.

« Le fait est que "la plus grande partie des traités - qui paraissaient si ambitieux au moment de leur rédaction - est désormais mise en œuvre". Le Marché Commun, "malgré ce qui lui reste d'imperfections, est plus proche de l'établissement d'une zone économique homogène aux conditions de concurrence uniformes que cela n'avait jamais été le cas hors des limites d'un seul et même État" ».

Dans certains cas, les neuf États avaient réussi à établir une coopération fructueuse dans des domaines que les traités n'avaient pas prévus de façon précise. Mais ce qui nous apparaissait comme le grand succès des dix années précédentes était le maintien de l'acquis communautaire dans des circonstances économiques très difficiles.

« Dans les années soixante-dix, la Communauté s'est trouvée plongée dans une grave crise économique, à la fois extérieure et intérieure. Elle s'efforçait au même moment d'absorber trois nouveaux membres et n'avait pas de système économique ou monétaire commun sur lequel fonder un front uni. Malgré tout, elle a réussi à survivre et à garder intactes ses politiques essentielles et sa solidarité, épargnant ainsi à sa population toutes les conséquences d'une rupture des relations commerciales européennes. »

Ayant ainsi souligné l'aspect positif de l'action communautaire pendant les années soixante-dix, nous pouvions passer à l'examen des problèmes non résolus et exprimer nos inquiétudes, sans risquer de malentendu. En premier lieu, remarquons-nous, il y avait encore de nombreuses lacunes dans l'application des traités, notamment en matière de transports, de mouvements de capitaux, de services financiers... Nous annoncions ensuite les difficultés auxquelles la Communauté allait se heurter dans l'application de la politique agricole commune. Quant aux incursions des institutions européennes dans des domaines nouveaux, non prévus par les traités, les résultats obtenus n'avaient pas répondu à l'attente; les nouveaux objectifs, définis notamment dans les déclarations du sommet de 1972 et 1974, n'avaient pas été atteints; les nouvelles initiatives n'avaient pas débouché sur une ou plusieurs « politiques communes » véritables. Cette impuissance à maintenir l'élan vers l'intégration nous apparaissait comme le signe d'un mal profond.

Pour ce qui est de la crise économique, bien que la Communauté eût survécu, elle n'avait pas été en mesure de la combattre. Il n'y avait pas eu de réelle coordination de l'ensemble des politiques économiques, financières et monétaires des États. Ceux-ci avaient « cherché à protéger leurs propres industries par des mesures spéciales qui ont rendu plus difficiles non seulement l'harmonisation des politiques économiques, mais aussi le fonctionnement du Marché Commun lui-même ».

Enfin nous en arrivions, après les détours que l'on vient de voir, au problème qui nous avait été posé d'une façon explicite, le « fonctionnement des institutions ». Nous avons finalement, après quelques discussions, adopté un terme pour le définir: « lourdeur »; nous aurions pu aussi bien parler d' « ankylose bureaucratique », tant au niveau des États qu'à celui de la Communauté elle-même.

« C'est au niveau du Conseil, écrivions-nous, que ces problèmes sont les plus apparents, car il est le principal centre de décision de la Communauté. Il y a actuellement trois ou quatre fois plus de réunions du Conseil qu'en 1958 et les rouages inférieurs du Conseil se sont multipliés encore plus vite. Pourtant, l'importance du travail accompli n'a pas crû en proportion. Beaucoup diraient qu'elle a diminué. »

La création du Conseil européen ne nous semblait pas avoir à l'époque amélioré la situation d'une façon décisive; peut-être même avait-elle ajouté quelques nouveaux problèmes à ceux que l'on connaissait déjà. Quant à la Commission qui comptait alors treize membres et qui allait en compter bientôt dix-sept, elle ne nous apparaissait pas avoir « développé de vision d'ensemble cohérente qui lui soit propre et qui aurait concouru à ordonner et orienter le vaste flot de ses propositions ».

Nous en arrivions ainsi à formuler un certain nombre de propositions, concrètes et précises, relatives à la structure et au fonctionnement des institutions. Nous n'avions pas l'illusion de croire qu'elles transformeraient la situation difficile que nous avons décrite, mais nous pensions qu'elles pourraient l'améliorer sur quelques points sensibles.

Il nous apparaissait essentiel que la Communauté déterminât à chaque moment un ordre de priorités pour les travaux qu'elle avait à accomplir et pour les décisions auxquelles elle souhaitait parvenir. Pour alléger une machine bureaucratique qui devenait de plus en plus lourde et tendait à la paralysie, nous suggérions que l'on accordât un rôle prééminent au président du Conseil des ministres, que l'on déléguât de nouvelles compétences à la Commission, que le Comité des représentants permanents fût doté d'une plus grande capacité de décision.

La partie de notre rapport qui, rétrospectivement, me semble une des plus importantes est celle où nous traitions du processus de décision au Conseil des ministres. La Communauté dérivait de plus en plus vers un système intergouvernemental, s'éloignant sans cesse davantage de ce qui avait été la conception originale du Marché commun.

« Le style de la négociation elle-même, écrivions-nous, est devenu étroitement national, et donc d'un caractère plus intergouvernemental. Ce sont là des symptômes d'une évolution générale de l'attitude des États, qui a affaibli le rôle des institutions les plus "supranationales" et accru l'importance du Conseil par rapport à la Commission au sein des mécanismes communautaires. »

L'activité du Conseil lui-même était rendue très difficile par le fait que presque toutes les décisions, sauf certaines d'entre elles en matière budgétaire, notamment, devenaient être prises à l'unanimité. Sur ce point, notre position était très claire :

« Nous nous efforçons dans ce rapport de résoudre des problèmes concrets au moyen de solutions pratiques. Nous ne concevons pas notre rôle comme consistant à défendre ou combattre aucune thèse philosophique en particulier. »

« Il ne peut y avoir de doute que le "compromis de Luxembourg" - qui est en fait un constat de divergence - est devenu une réalité de la vie dans la Communauté. Dans la réalité de la Communauté d'aujourd'hui, le vote ne peut être utilisé pour contraindre un État membre sur une matière qu'il considère comme un intérêt très important pour lui. »

« Une pratique s'est développée selon laquelle même sur des questions mineures et dans des enceintes modestes, des États peuvent faire obstacle à un accord pour des raisons qu'ils savent très bien être insuffisantes, mais qui ne sont jamais exprimées ouvertement à moins d'être sérieusement contestées par les autres.

« Nous suggérons le principe de travail suivant. Dans tous les cas où le traité n'impose pas l'unanimité et où des intérêts très importants ne sont pas en jeu pour aucun État membre, le vote devrait être la pratique normale après qu'un effort convenable mais limité a été fait en faveur du consensus. Cela ne signifie pas qu'un vote véritable aura lieu chaque fois. Souvent la simple perspective de recourir au vote encouragera les États à se rallier à un compromis. »

Et un peu plus loin, nous précisions ainsi notre pensée :

« Chaque État doit rester juge de ce qui est pour lui un intérêt très important. Il pourrait autrement être mis en minorité sur une affaire qu'il considère sincèrement comme essentielle... Cependant la façon d'invoquer le compromis de Luxembourg doit être mieux définie. Un État qui veut éviter un vote en raison d'un intérêt très

important devrait le dire clairement et explicitement, et prendre la responsabilité des conséquences au nom de tout son gouvernement. »

Nous concluons sur ce point en affirmant que la solution des problèmes que posait la question du vote majoritaire devait se trouver entre les mains du président du Conseil; les pouvoirs de celui-ci devaient donc être renforcés.

Pour ce qui est de la Commission, nous ne pouvions que constater le déclin de son autorité. D'abord son champ d'initiative s'était de plus en plus restreint à mesure que les prescriptions précises contenues dans le traité de Rome se trouvaient exécutées. La Commission avait alors dû se tourner vers de nouveaux domaines, dans lesquels elle ne disposait pas d'un pouvoir exclusif de proposition et se trouvait en concurrence directe avec les États, ceux-ci tendant, rarement avec succès, à tracer eux-mêmes les traits des nouvelles politiques. Ajoutons que les difficultés économiques aiguës des années soixante-dix avaient conduit les gouvernements à prendre des attitudes plus nationalistes et à ignorer souvent les avis d'une Commission qui se sentait une responsabilité communautaire et cherchait à administrer les affaires dans l'intérêt de l'Europe. Enfin les contraintes externes pesant sur l'efficacité de la Commission s'étaient « accompagnées d'un manque de cohérence et d'une bureaucratisation croissante dans son fonctionnement interne ».

Nous nous sentions presque complètement désarmés devant une évolution de ce genre. Au moins souhaitions-nous que la situation ne se détériorât pas davantage. Nous fîmes ainsi la proposition que le nombre des membres de la Commission fût limité à un par pays, quelle que soit sa taille, au lieu de deux pour les grands pays, ce qui est encore la situation actuelle. Ainsi, après l'élargissement à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, la Commission n'aurait comporté que douze membres, au lieu de dix-sept. Nous rejoignons sur ce point les conclusions d'un comité chargé plus précisément d'étudier le fonctionnement de la Commission et qui était présidé par Dirk Spireburg. Douze est déjà un chiffre élevé; dix-sept, c'est une assemblée où tout travail productif devient très difficile. Nous ajoutons que les pouvoirs du président de la Commission devaient être sensiblement accrus.

Pour améliorer le fonctionnement du Parlement européen et renforcer ses pouvoirs dans des limites raisonnables, il nous apparaissait que celui-ci devait avoir un mot à dire dans la désignation du président de la Commission. Il nous semblait également nécessaire que le président du Conseil européen participât en personne à certaines sessions de l'Assemblée.

Nous étions conscients des difficultés auxquelles la Communauté allait devoir faire face dans un avenir rapproché. Nous étions convaincus qu'elle était sur le point d'entrer dans une zone de haute turbulence dont les effets, comme c'est souvent le cas dans les affaires publiques ou privées, se manifesteraient particulièrement dans le domaine financier. En raison de la nature de ses ressources financières, la Communauté approchait du moment où des décisions claires devaient être prises « sur l'ampleur des dépenses à venir et sur les priorités futures ».

Nous concluons notre rapport par quelques remarques générales sur les perspectives 1980-1985 et sur le mouvement vers l'Union européenne, dont notre mandat nous avait demandé de parler. Sur le premier point, nous prenons acte du fait que tous les pays étaient d'accord pour reconnaître que l'inflation était le mal principal qu'il fallait combattre. Étant donné les contraintes de toutes sortes pesant sur les pays membres, « la croissance économique de l'Europe sera faible au cours des prochaines années. L'Europe devra s'accommoder de cette situation. Mais elle éprouvera de grandes difficultés sur le plan de l'emploi ».

Sur la question de l'Union européenne, qui était devenue une tarte à la crème des discours et, parfois, des textes officiels, nous avons beaucoup de mal à cacher notre scepticisme. « Il s'agit là, disions-nous, d'un terme qui, au cours des dernières années, a donné lieu à beaucoup de logomachie. » Nous ne l'aurions probablement jamais utilisé de notre propre initiative, mais puisqu'on nous demandait d'en parler, nous ne pouvions qu'affirmer que « tout ce qui renforce l'unité interne de la Communauté et son unité ainsi que celle

des Neuf, dans les relations avec le reste du monde, est un progrès vers l'Union européenne ». Pour l'instant, remarquons-nous, « la réalité européenne actuelle est telle que, même en matière économique, financière et monétaire, la Communauté ne dispose que d'attributions et de pouvoirs limités... Les décisions économiques, financières et monétaires sont restées et resteront très probablement essentiellement des décisions nationales dans la période que nous étudions ».

J'ai parlé un peu longuement de ce rapport de 1980, parce que depuis six ans les choses n'ont pas changé beaucoup. Les mêmes problèmes se posent, appelant des solutions voisines de celles que mes deux amis et moi avons mises en avant. Disons simplement, pour ne pas apparaître trop pessimiste, que la Communauté a survécu pendant ces six années, comme elle avait survécu pendant les dix années précédentes. Des progrès limités ont même été accomplis. Le Système Monétaire Européen, qui revêt la forme d'une coopération entre gouvernements et banques centrales, en est le meilleur exemple.

[...]