

La méthode fonctionnelle d'intégration de Jean Monnet: dernier héritage de la culture de guerre?

Enache, Bogdan C.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Enache, B. C. (2015). La méthode fonctionnelle d'intégration de Jean Monnet: dernier héritage de la culture de guerre? *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, XV(4), 613-634. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51764-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

La méthode fonctionnelle d'intégration de Jean Monnet Dernier héritage de la culture de guerre ?

BOGDAN C. ENACHE

La Grande Guerre et l'unité européenne

L'historiographie de la Grande Guerre et l'historiographie de la construction européenne se sont développées indépendamment l'une de l'autre. La première a déjà une longue et complexe tradition¹ et commence au lendemain du conflit qu'on est en cours de fêter le centenaire sinon pendant celui-ci, tandis que la seconde vient de prendre forme autour des années 1970².

L'historiographie de la Grande Guerre se concentre, bien-entendu, sur les acteurs politiques, les campagnes militaires et les enjeux diplomatiques du conflit européen et mondial de 1914-1918, mais elle s'étend aussi aux antécédents³ et surtout aux énormes conséquences sur le plan politique, économique, social et culturel d'un conflit qui fait la transition entre le XIX^e siècle et le XX^e siècle, entre le monde d'hier et le monde d'aujourd'hui selon les expressions de Stefan Zweig⁴, et qui, du coup, engendre la modernité familière de notre contemporanéité. Sous sa forme standardisée⁵, l'historiographie de la construction européenne consiste, en revanche, dans la juxtaposition d'un long

¹ Antoine Prost, Jay Winter, *Penser la Grande Guerre. Un essai historiographique*, Paris, Seuil, 2004.

² Jean Michel Guieu, Charles Le Dréau, Jenny Raflik, Laurent Warloutet, *Penser et construire l'Europe au XX^e siècle*, Paris, Éditions Belin, 2007, p. 9.

³ Parfois, un mouvement historiographique inverse ou un double mouvement historiographique procède à une mise en relation des événements aussi lointains que les guerres de la Révolution française avec la Grande Guerre, v. Jean Yves Guiomar, *L'invention de la guerre totale*, Paris, Éditions du Félin, 2004, notamment le chapitre final « Qu'est-ce qu'une guerre totale ? », pp. 287-319.

⁴ Stefan Zweig, *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un européen*, traduit par Serge Niémetz, Paris, Belfond-Librairie Générale Française, [1944] 2013, p. 9.

⁵ Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 4^{ème} édition, 2007 ; Dominique Hamon, Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF, 1997 ; Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XX^e siècle. Des Mythes et des réalités*, Éditions Complexe, [1996] 2008 ; Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne. Fondements, élargissement, avenir*, Paris, Belin, 2009.

excursus d'histoire intellectuelle sur l'idée de l'Europe à travers les âges, de l'Antiquité et à nos jours, et d'une histoire politique et diplomatique couvrant les principales étapes du processus d'intégration européenne après 1945, qui comporte fréquemment une dimension téléologique et normative tacite – repérable dans ses premières élaborations théoriques issues de l'étude des relations internationales et de la science politique –, faisant de l'Union européenne l'aboutissement d'un processus millénaire de recherche d'une identité commune et de pacification du continent, une perspective mise en cause par les analyses historiques plus récentes⁶.

En dépit de ce décalage chronologique dans la constitution des deux historiographies, de la différence de portée et de centre d'intérêt, celles-ci se croisent inévitablement par la force des événements et des problèmes étudiés.

Ainsi, l'historiographie de la construction européenne récupère en amont la Grande Guerre, comme l'événement politique capital qui – dans la marche « des masses en fusion » qui l'ont suivi, pour reprendre l'expression de Jan Werner-Müller⁷ – a aussi enclenché de manière systématique la réflexion intellectuelle sur l'unité de l'Europe, l'a disséminée dans une section de l'opinion publique et a stimulé la formulation des premiers projets économiques et politiques pour la mettre en œuvre, qui furent repris en partie après la Seconde Guerre mondiale. Bien qu'on ignore encore l'étendue des manifestations synchroniques – souvent très originales, comme le témoigne l'institutionnalisation intergouvernementale de la Petite Entente conclue en 1921 entre la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'Yougoslavie⁸, qui devient un modèle en 1934 tant pour l'Entente balkanique conclue entre la Roumanie, l'Yougoslavie, la Grèce et la Turquie que pour l'alliance conclue entre l'Estonie et la Lettonie⁹ – qui eurent lieu dans les pays de l'Europe centrale et orientale à l'époque¹⁰, on y fait référence aux réflexions des intellectuels de l'après-guerre

⁶ V. surtout Allan S. Milward, *The European Rescue of The Nation State*, with the assistance of George Brennan and Frederico Romero, 2nd edition, Routledge, [1994], 2000; mais aussi Tony Judt, *A Grand Illusion? An Essay on Europe*, New York and London, New York University Press, 2001.

⁷ Jan-Werner Müller, *Difficile démocratie. Les idées politiques en Europe au XX^e siècle, 1918-1989*, trad. par Frédéric Joly, Paris, Alma Editeur, 2013.

⁸ Jean-Philippe Namont, « La Petite Entente, un moyen d'intégration de l'Europe centrale ? », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2, no. 30, 2009, pp. 45-56 et Eliza Campus, *Mica Intelgere*, 2e édition révisée, Editura Academiei Române, București, 1997.

⁹ Charles Zorgbibe, *Les organisations internationales*, PUF, 3e édition, 1994, col. « Que sais-je? », pp. 5-6.

¹⁰ Pour quelques exemples des travaux plus ou moins récents qui tentent à exhumer les manifestations intellectuelles et politiques en faveur de l'unité européenne qui eurent lieu à l'Est du continent pendant l'entre-deux-guerres, en particulier en Roumanie qui occupait alors une position nodale dans la région, v. Eliza Campus, *Ideea europeană în perioada interbelică*, Editura Academiei Române, București, 1993; Gheorghe Sbârnă, *România și proiectele federale europene interbelice*, Editura Sylvi, București, 2002; Alexandru

sur le déclin de l'Europe (Oswald Spengler, Paul Valéry, Albert Demangeon etc) ; aux cercles intellectuels militant pour la réconciliation des nations européennes et en particulier de la France et de l'Allemagne (autour de Jacques Rivière et *La Nouvelle Revue Française*, de Louise Weiss et la revue *L'Europe Nouvelle*, du pacifisme de Romain Rolland et la revue *Europe* et ainsi de suite); au mouvement fédéraliste en faveur de l'unité politique européenne lancé par le comte Richard Coudenhove-Kalergi et d'autres projets d'unité européenne comme celui du danois Christian Frédéric Heerfort ou l'appel du français Gaston Riou, « S'unir ou mourir » ; à l'entente internationale d'acier fondée par l'industriel Émile Mayrisch en 1926 et aux différents projets d'union douanière, comme le plan français pour les pays danubiens promu par André Tardieu pour défendre les intérêts économiques de la France, le projet d'union économique européenne formulé par Dannie N. Heineman visant la création d'un marché unique ou celui envisagé par le futur architecte du Benelux Jean-Charles Snoy et d'Oppuers face à la concurrence américaine, qui furent suivis par l'appel de Arthur Salter, directeur de la Section économique de la Société des Nations, pour la création d'une Association des pays européens ; et, enfin, au mémorandum présenté par Aristide Briand, ministre français des affaires étrangères, devant l'Assemblée de la Société de Nations le 1 mai 1930, après un discours tenu au début de septembre l'année précédente, qui avait recueilli toutes ces initiatives issues surtout du milieu civique et avait proposé officiellement l'institution d'un vague « régime d'union fédérale européenne »¹¹ dans le but de préserver l'ordre fragile institué en Europe à Versailles contre la montée des révisionnismes, sans susciter pourtant l'adhésion de la plupart des gouvernements européens, y compris en France. En revanche, l'historiographie de la Grande Guerre découvre la construction européenne en aval, comme l'une des conséquences lointaines, de durée longue et peut-être même inattendue du conflit, dans cette perspective téléologique de la pacification du continent apportée par l'intégration européenne. Il n'en reste pas moins que l'historiographie de la Grande Guerre, dont les variations régionales et découpages nationaux rendent difficile un traitement global et uniforme¹², ignore généralement son impact direct sur la construction européenne. Ce vaste corpus d'écrits s'intéresse surtout à la question des responsabilités (ou de

Murad-Mironov, *Desprinderea de Orient. Contribuții românești la istoria ideii europene în prima jumătate a secolului XX*, Editura Muzeului Național al Literaturii Române, București, 2013, coll. Aula Magna; Mihai Sebe, *Ideea de Europa în România interbelică /The Idea of Europe in Inter-war Romania*, București, 2010, Working Papers IER No. 29, édition bilingue en roumain et anglais, disponible en ligne http://beta.ier.ro/documente/working_papers/WP_29_website_.pdf.

¹¹ Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne...*cit., p. 51 *passim*, Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XX^e siècle...*cit., pp. 97-123.

¹² Antoine Prost, Jay Winter, *Penser la Grande Guerre...*cit., pp. 264-272.

manque de responsabilités)¹³ déjà incontournable en 1919 à la conférence de paix et qui est devenue un thème classique depuis le livre de Fritz Fischer de 1961, *Les buts de guerre de l'Allemagne impériale (1914-1918)*¹⁴; aux profondes mutations structurales, économiques et sociales, que la Grande Guerre produisit¹⁵; aux changements de mentalités et aux transformations culturelles que celle-ci favorisa¹⁶; à l'essor des mouvements idéologiques totalitaires pendant même ou après la fin de ce violent conflit¹⁷; au développement de la science et de la technique pendant la guerre¹⁸; et, enfin, comme un leitmotiv qu'on retrouve dans l'introduction et la conclusion de toutes les histoires générales de la conflagration, à la relation causale que la Grande Guerre entretient avec un événement encore plus proche et de la même nature : la Deuxième Guerre Mondiale¹⁹.

Et pourtant, dans ces mutations sociales et culturelles produites par la Grande Guerre se trouvent aussi les embryons d'une nouvelle façon de penser les relations entre les nations d'Europe qui, dans les circonstances particulières d'après la Deuxième Guerre Mondiale, fut à la base du projet d'intégration

¹³ V. par exemple David Fronkin, *Le dernier été d'Europe. Qui a provoqué la Première Guerre mondiale ?*, trad. de l'anglais par William Oliver Desmond, Paris, Hachette-Pluriel, 2006; et plus récemment Christopher Clark, *Les somnambules*, trad. Marie Anne du Béro, Paris, Flammarion, 2013.

¹⁴ David Stevenson, « Grand noms et construction d'une historiographie : l'affaire Fritz Fischer », in J.J. Becker (ed), *Histoire culturelle de la Grande Guerre*, Paris, Armand Colin, 2005, pp. 71-85.

¹⁵ Alain Chatriot, « Comprendre la guerre. L'histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale », in J.J. Becker (ed), *Histoire culturelle...cit.*, pp. 33-44 Antoine Prost, Jay Winter, *Penser la Grande Guerre...cit.*, *supra*, pp. 183-201.

¹⁶ J.J. Becker, *La Grande Guerre*, Paris, Belin, 1996, v. Chapitre 5 « Mentalités et culture de guerre », notamment les pp. 125-126, et Chapitre 8 « Des sociétés appauvries et bouleversées »; Jean-Jacques Becker, Gerd Krumeich, *La Grande Guerre. Une histoire franco-allemande*, Paris, Éditions Tallandier, 2008, Chapitre VII, pp. 104-109 « Mentalités et cultures de guerre »; Stéphane Audoin-Rouzeau, Annette Becker, J.J. Becker, Gerd Krumeich, Jay Winter, *14-18 La Très Grande Guerre*, Centre de recherche de l'Historial de la Grande Guerre Péronne-Somme et Le Monde Éditions, 1994, pp. 258-262; J.J. Becker, *La Grande Guerre*, *cit.*, « l'hypothèse révolutionnaire », pp. 254-256; Stéphane Audoin-Rouzeau, Christophe Prochasson (eds), *Sortir de la guerre. Le Monde et l'après-guerre*, Paris, Éditions Tallandier, 2008.

¹⁷ V. George L. Mosse, *De la Grande Guerre au totalitarisme. La brutalisation des sociétés européennes*, trad. de l'anglais par Edith Magyar, préface Stéphane Audoin-Rouzeau, Paris, Éditions Hachette-Littératures, 1999.

¹⁸ Anne Rasmussen, « Sciences en guerre, sciences de guerres. Une histoire culturelle ? », in J.J. Becker (ed), *Histoire culturelle...cit.*, pp. 171-182.

¹⁹ John Keegan, *La Première Guerre mondiale*, trad. de l'anglais par Noëlle Keruzore, Paris, Éditions Perrin, 2003, p. 12; Jean-Jacques Becker, Gerd Krumeich, *La Grande Guerre...cit.*, « En guise de conclusion », p. 307 *passim*; J.J. Becker, *La Grande Guerre...cit.*

européenne poursuit à l'Ouest du continent : la pensée fonctionnaliste. C'est l'examen de ce croisement entre l'histoire de la Grande Guerre et l'histoire de la construction européenne dans la cristallisation de la méthode fonctionnaliste d'intégration européenne associée d'une manière manifeste au nom de Jean Monnet, l'éminence grise derrière la Déclaration Schuman de 9 mai 1950 et le premier président de la Haute Autorité de la Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA) instituée par le Traité de Paris de 18 avril 1951, qui fait l'objet de cet essai.

Nouvelles structures, nouvelles idées

Dans la biographie intellectuelle de Jean Monnet, les germes de l'idée d'intégration fonctionnelle remontent à son expérience de la Grande Guerre en tant que technocrate représentant le gouvernement français dans les comités inter-alliés de ravitaillement constitués à Londres à partir de 1915. Ces comités inter-alliés aux fonctions économiques furent constitués sur le fond d'une transformation profonde des structures économiques et sociales nationales, suite à la mise en place d'un système étatique et militarisé de contrôle et de planification industrielle dans tous les pays belligérants. Cet épisode biographique, qui figure amplement dans ses *Mémoires*²⁰, comporte un certain degré de réélaboration involontaire et de ré-encadrement rétrospectif délibéré de la part de Jean Monnet, qui y mobilise des influences ou des développements qui sont postérieurs dans son parcours intellectuel. Toutefois, il est indéniable que le rôle croissant de l'État et les nouvelles structures organisationnelles de l'économie et de la société qui virent le jour pendant la Grande Guerre produisirent toute une série de nouvelles pratiques, attitudes, idées et représentations dans l'esprit des contemporains. L'organisation exceptionnelle des comités à caractère supranational pour la gestion commune des ravitaillements et des transports maritimes pour les principaux alliés occidentaux (Grande Bretagne, France et Italie) ne saurait pas faire exception à la règle. Dans sa phase actuelle, la troisième selon Antoine Prost et Jay Winter²¹, l'historiographie de la Grande Guerre est dédiée justement à l'étude systématique de ces nouvelles pratiques et représentations engendrées par le conflit à travers la notion-clé de « culture de guerre » – une démarche qui revient aux origines de la rencontre entre l'histoire et les autres sciences sociales²². Cette notion de culture de guerre comporte une certaine ambiguïté,

²⁰ Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, [1976] 2011, Chapitre III « 1914-1918. L'Action commune », pp. 67-104.

²¹ Antoine Prost, Jay Winter, *Penser la Grande Guerre...cit.*, p. 217

²² Marc Bloch, « Réflexions d'un historien sur les fausses nouvelles de la guerre », in *Idem*, *L'Histoire, la Guerre, la Résistance*, édition établie par Annette Becker et Etienne Bloch,

comme l'observe un historien²³, car elle couvre aussi bien une approche anthropologique qui se penche sur les pratiques quotidiennes de la guerre (notamment la violence et le deuil, comme c'est le cas dans l'œuvre de Stéphane Audoin-Rouzeau et Annette Becker²⁴, qui suit une perspective plus large dont le pionnier est John Keegan²⁵), qu'une approche culturelle dans le sens plus traditionnel du terme, qui se penche sur les productions intellectuelles et les systèmes de représentations générés par la conflagration. Si la manière de penser l'organisation des relations européennes de Jean Monnet, qui fut ensuite qualifiée de fonctionnaliste et créditée avec la mise en place et le succès de l'intégration européenne, trouve son origine dans les nouvelles pratiques organisationnelles de l'économie de guerre des pays alliés, elle constitue une nouvelle représentation intellectuelle qui mérite aussi d'être analysée dans le cadre de cet ensemble de nouvelles pratiques et représentations lourdes de conséquences qui forme la culture de guerre – en fait, comme l'un de ses derniers héritages. Outre la jonction faite avec l'historiographie de la construction européenne, on espère ainsi répondre à la critique formulée par Christophe Prochasson à l'historiographie culturelle de la Grande Guerre, qui exige la réinsertion de la dimension politique du conflit²⁶. Les origines de l'intégration fonctionnelle de l'Europe d'après la Deuxième Guerre mondiale se trouvent au point de rencontre entre les transformations économiques et sociales et les changements intellectuels et culturels apportés par le grand événement politique que fut la Grande Guerre. Bien-entendu, on ne prétend pas que cette manière de penser fonctionnaliste à la base de l'activité politique de Jean Monnet dans la deuxième moitié du XX^e siècle soit complètement réductible à l'expérience de la Grande Guerre ou entièrement anticipée par celle-ci. L'expérience de la Société des Nations, de la Grande Crise, de la deuxième conflagration mondiale et même du début de la Guerre froide sont évidemment des étapes fondamentales dans son processus de maturation intellectuelle. Mais elle constitue un système d'intelligibilité et de représentations qui recouvre pour l'essentiel les grandes transformations structurelles, économiques et sociales, engendrées sur le continent européen par

Paris, Gallimard, 2006, pp. 293-316 ; John Horne, « Les milieux des sciences humaines et sociales face aux atrocités pendant et après la guerre - Henri Pirenne, Fernand von Lagenhove, Marc Bloch » in J.J. Becker (ed), *Histoire culturelle...cit.*, pp. 11-20.

²³ Jean-Louis Robert, « De l'histoire de la Grande Guerre », in Rémy Cazals, Emmanuelle Picard, Denis Rolland (eds) *La Grande Guerre. Pratiques et expériences*, Toulouse, Éditions Privat, 2005, pp. 17-18.

²⁴ Stéphane Audoin-Rouzeau, Annette Becker, *14-18, retrouver la guerre*, Paris, Gallimard, 2000, coll. « Bibliothèque des histoires ».

²⁵ John Keegan, *Histoire de la guerre. Du néolithique à la guerre du Golf*, trad. par Régina Langer, Éditions Esprit Frappeur, 2000.

²⁶ Christophe Prochasson, « La guerre en ses cultures », in J.J. Becker (ed), *Histoire culturelle...cit.*, p. 268.

la Première Guerre mondiale, ce qui explique d'ailleurs le caractère dès le début un peu anachronique de la future CECA²⁷.

L'homme et le mythe Jean Monnet

La personnalité de Jean Monnet occupe une place tout à fait particulière dans l'histoire de la construction européenne. Dans l'historiographie standardisée, juste après l'évocation d'une longue liste de précurseurs qui descendent dans le passé jusqu'au roi de Bohême Podiebrand au XV^e siècle, au Pierre Dubois au XIII^e siècle et au Charlemagne à la charnière du VIII^e et IX^e siècles²⁸, une place à part est occupée par la galerie des Pères Fondateurs de l'Europe unie, une syntagme évidemment empruntée à l'histoire des États-Unis d'Amérique qui témoignent elle aussi d'un croisement historiographique à une toute autre échelle. Au sein de cette galerie de Pères Fondateurs, la figure de Jean Monnet, homme d'affaires et haut-fonctionnaire français, se détache de toutes les autres personnalités à maints égards plus proéminentes – des ministres, des premiers ministres, des chefs de partis politiques et des présidents d'État – qui ont contribué à la mise en place du processus d'intégration européenne à un tel point qu'il est souvent évoqué comme le père de l'Europe unie au singulier²⁹.

Si centrale est la figure de Jean Monnet pour la construction européenne, que non seulement elle est devenue un symbole de l'Union européenne, mais le mot mythe est souvent employé aussi bien par ses admirateurs³⁰ que par ses critiques³¹ pour décrire son rôle politique européen et surtout l'impact public qu'il a eu, du moins parmi les groupes politiques, industriels, syndicaux et intellectuels liés à la promotion de l'intégration européenne. Mais, comme le rappelle l'un de ses collaborateurs à l'époque de la

²⁷ Werner von Simson, « Reflections on Jean Monnet's Skillfull Handling of Member States and People during the First Years of the Community », in Giandomenico Majore, Emil Noël, Peter Van den Bosche (eds), *Jean Monnet et l'Europe aujourd'hui*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 30-31.

²⁸ V. Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, cit., Chapitre I « Précurseurs de l'idée européenne » ; Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne...cit.*, pp. 14-15 ; Dominique Hamon, Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes... cit.*, Chapitre I « 1000 ans d'Europe ? – Les racines de l'Union européenne » ; Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XX^e siècle...cit.*, « l'Europe : une idée neuve ? », pp. 14-41.

²⁹ François Roth, *L'avènement de l'Europe. De l'Europe de Jean Monnet à l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2005.

³⁰ François Duchêne, « Jean Monnet's Methods », in Douglas Brinkley, Clifford Hackett (eds), *Jean Monnet: The Paths to European Unity*, Basingstoke, Hampshire, McMillan, 1991, p. 108.

³¹ Marc Joly, *Le mythe Jean Monnet. Contribution à une sociologie historique de la construction européenne*, Paris, Editions CNRS, 2007.

Communauté de l'Acier et du Charbon (CECA), Werner von Simson³², il s'agit d'un mythe qui débute du vivant de celui qui fut connu sous le nom de « Monsieur l'Europe » et auquel son entourage consentit librement.

Selon les partisans de Jean Monnet, dont l'opinion est synthétisée par le biographe François Duchêne, le mythe est mérité, car il a pour base la réalité d'un « leader politique transformationnel », un « outsider » pragmatique dans le monde de la politique qui, profitant des conditions uniques fournies par le parlementarisme de la IV^e République, a su mobiliser une coalition d'intérêts en faveur d'une vision idéaliste et, par ce fait, a changé les attentes d'un continent bouleversé et traumatisé³³ ; un homme qui, par le projet de la Communauté d'Acier et de Charbon (CECA), a opéré un changement de contexte permettant aux États européens, et à la France en particulier, de sortir des impasses produits par la Deuxième Guerre mondiale et le début de la Guerre froide en encadrant la relance allemande et en bâtissant un avenir commun³⁴ ; enfin, il s'agit de l'archétype même de l'« entrepreneur supranational » de la théorie néo-fonctionnaliste qui, malgré quelques adaptations ultérieures, a légué l'essentiel d'une œuvre institutionnelle et d'un modèle politique aux générations futures de dirigeants européens³⁵, pour bâtir un continent prospère, paisible et – après la chute du communisme – réunifié.

En revanche, selon les critiques, dont l'opinion est synthétisée par Marc Joly, le mythe Jean Monnet est disproportionné par rapport à la contribution réelle du personnage à la construction européenne. D'abord, car il ignore le rôle impersonnel des contraintes géopolitiques et en particulier géoéconomiques, qui poussèrent les États dans le processus d'intégration, souligné par les théories intergouvernementalistes d'intégration, telle que celle d'Andrew Moravcsik³⁶. Puis, parce qu'il ignore le rôle de ses proches collaborateurs au sein du Commissariat du Plan (Paul Riter, Pierre Uri et Étienne Hirsch) et l'empreinte de leur idéologie économique non-conformiste dans l'esquisse des institutions de la CECA³⁷. Enfin, il s'agit pour l'essentiel d'un « mythe

³² Werner von Simson, « Reflections on Jean Monnet's Skillfull Handling of Member States...cit. », pp. 33-35.

³³ François Duchêne, *Jean Monnet. The First Statement of Interdependence*, New York and London, W.W. Norton and Company, 1994, chapitre 13, p. 392 *passim*.

³⁴ *Ibidem*, chapitre 12.

³⁵ *Ibidem*, pp. 353-397.

³⁶ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca and New York, Cornell University Press, 1998.

³⁷ Marc Joly, *Le mythe Jean Monnet...cit.*, pp. 37-39 et pp. 62-66. En outre, pour Joly, qui s'appuie sur les recherches de Antonin Cohen, cette association entre Monnet et les promoteurs du planisme non-conformiste – une idéologie qui joua un rôle dans la politique du régime Vichy responsable pour la promotion d'un projet nazi d'unité européenne – ne fait que renforcer sa critique anti-élitaire du pouvoir européen dont Monnet serait le symbole, qui est largement issue du radicalisme politique contemporain de gauche.

horizontal » fabriqué par les élites européennes dans le but de légitimer un pouvoir politique non-démocratique³⁸ et qui, de surcroît, fausse l'idée qu'on se fait du fonctionnement des institutions européennes en faisant croire que l'unité européenne signifie aussi la disparition des intérêts nationaux³⁹.

La théorie et la pratique du fonctionnalisme

C'est surtout la méthode d'intégration fonctionnelle, qu'on lui attribue la paternité, qui fait la réputation de Père fondateur de l'Europe unie au singulier de Jean Monnet.

Réduite à l'essentiel, cette méthode fonctionnelle d'intégration consiste dans la création d'institutions supranationales autonomes, composés de technocrates et chargées de gérer, en commun ou par-dessus des frontières nationales, différents secteurs économiques et sociaux. Son but exprès est de transférer, au cas par cas, une question d'intérêt européen du champ politique traditionnel réservé aux autorités nationales dans un champ technique nouveau et supranational, tout en évitant une métamorphose constitutionnelle explicite des États qui se réunissent en communauté.

La Haute Autorité de la CECA est l'archétype de ce genre d'institutions, qu'on essaya de répliquer au début des années 1950 – déjà dans une forme atténuée – au niveau d'une Communauté européenne de défense (CED), décidée par un second Traité de Paris conclu le 27 mai 1952, mais rejetée par le législatif français le 4 août 1954, et à toute une série d'autres Communautés fonctionnelles projetées à la même époque (Communauté européenne de l'Agriculture, Autorité européenne de Transports, Communauté européenne de Santé⁴⁰) dont seule la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euroatom) allait voir le jour en 1957, au moment même où l'idée d'intégration sectorielle fut abandonnée.

En principe, l'intégration européenne ne devrait être que le résultat de l'activité de ces institutions supranationales, car on espérait que la mutualisation du contrôle des industries et des ressources – du moins, les industries et les ressources-clé – et le transfert de ce contrôle hors des sphères politiques nationales, dans une arène technocratique neutre, fera disparaître les divergences nationales qui guettaient la coopération diplomatique même lorsque celle-ci fut institutionnalisée dans des organisations intergouvernementales permanentes dédiées officiellement à la préservation de la paix, comme la Société des Nations d'après la Grande Guerre et

³⁸ *Ibidem*, p. 34.

³⁹ *Ibidem*, p. 48.

⁴⁰ Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne...*cit, pp. 182-183.

l'Organisation des Nations Union d'après la Deuxième Guerre mondiale. Dans la vision fonctionnaliste, les nouvelles institutions supranationales sont donc censées éliminer graduellement les raisons derrière l'opposition des intérêts nationaux des États et la population couverte par leur action, gagnée par les avantages utilitaires et la promesse d'une paix durable, est censée se rallier à leur action dans un cercle vertueux faisant possible une unification pratique, non-constitutionnelle, mais bien réelle, des pays européens.

Or, à vrai dire, Jean Monnet ne fut pas un théoricien de l'intégration européenne, ni même un intellectuel proprement dit, mais un praticien de l'intégration européenne et un technocrate au sein du gouvernement français ou son délégué dans les organisations internationales de l'époque. La désignation de méthode fonctionnelle qu'on utilise pour décrire son activité politique et institutionnelle n'est qu'une rationalisation intellectuelle faite *a posteriori*. Dans l'activité politique de Jean Monnet on retrouve moins une théorie politique cohérente concernant les institutions européennes ou l'expression d'une méthode proprement dite d'intégration à poursuivre qu'un ensemble assez hétérogène d'ajustements et de tâtonnements pragmatiques. Comme l'explique Max Kohnstamm, Monnet n'a jamais précisé la forme que devrait prendre l'intégration européenne ; il a oscillé entre plusieurs termes pour décrire ce que pourrait être le produit final de ce processus d'intégration fonctionnelle, se référant tantôt à une Union européenne, tantôt aux États-Unis de l'Europe ; enfin, il s'est opposé dans un premier temps à l'introduction d'un Conseil des ministres – une institution politique plutôt traditionnelle – dans la structure de la CECA, qui se fait à l'initiative des Pays Bas pendant la négociation du Traité de Paris, pour devenir ensuite non seulement l'avocat de cet organe intergouvernemental, mais aussi le promoteur dans les années 1970s du Conseil européen réunissant les chefs d'États et de gouvernements des États membres, donc le promoteur d'une forme encore plus nette d'intergouvernementalisme au niveau des Communautés européennes⁴¹. C'est surtout la flexibilité et la plasticité, de même qu'une certaine indétermination idéologique, qui caractérisa le supranationalisme de Monnet. Ces deux traits expliquent son succès politique, mais aussi sa persistance jusqu'à présent dans les structures institutionnelles de l'Union européenne, où il est incarné par la Commission, bien que l'approche sectoriel d'intégration ait été abandonné dès 1957 avec l'établissement de la Communauté Économique Européenne (CEE) par le traité de Rome et que le dirigisme économique initial ait été substitué par le soit-disant néolibéralisme à la fin des années 1980. Ce n'est pas la théorie pure qui fait vertu dans la pratique politique et, à ce titre, le fonctionnalisme de Jean

⁴¹ Max Kohnstamm, « Jean Monnet face à l'Union européenne », in Giandomenico Majore, Emil Noël, Peter Van den Bosche (eds), *Jean Monnet...cit.*, pp. 39-44.

Monnet est avant tout l'expression pragmatique d'une action politique et de ses circonstances plutôt qu'une formule tributaire à une théorie fixée d'avance.

Celui qui formula le premier⁴² une théorie fonctionnelle de l'intégration proprement dite fut David Mitrany, un immigré roumain d'origine juive naturalisé citoyen britannique⁴³. Le fonctionnalisme, comme il l'explique dans une brochure parue pendant la Deuxième Guerre mondiale chez l'Institut de recherche du Foreign Office⁴⁴, représente une méthode alternative d'organiser les relations entre États, qui est susceptible d'éviter aussi bien les défaillances des organisations internationales intergouvernementales, dont témoignait l'échec récent de la Société des Nations, que l'infaisabilité d'un projet fédéraliste à l'échelle globale ou l'utopisme des promoteurs d'un État mondial. Il s'agit d'une approche sociologique des relations internationales⁴⁵, issue de l'expérience récente de coopération internationale institutionnalisée, qui dépasse l'opposition simple entre l'école idéaliste libérale et l'école réaliste par l'esquisse d'un mode d'action politique attentif aux conflits sociaux et nationaux qui ont profondément marqué l'Europe dans la première moitié du XX^e siècle. Le but de Mitrany était la création après la Deuxième Guerre mondiale d'un ordre international dédié à la préservation de la paix sans les défauts mortels de celui qui caractérisa la période de l'entre-deux-guerres : l'absence de la solidarité entre vainqueurs et vaincus face aux énormes problèmes économiques et sociaux que posait la reconstruction d'une Europe paisible dans l'après-guerre et la persistance des disputes frontalières à la fin du conflit. Il voulait, en particulier, peser sur la forme que devrait prendre la future Organisation des Nations Unies, le remplacement de la Société des Nations, mais n'eut en fin de comptes qu'un succès limité⁴⁶. À cet effet, il envisageait de rendre les frontières juridiques entre nations obsolètes ou sans importance pratique par l'organisation des activités économiques transfrontalières ou en commun entre nations au moyen du nouveau système de planification ou de direction étatique développé après la Grande Crise : « Le seul sens véritable du

⁴² Pour les préfigurations de la théorie fonctionnaliste dans le milieu intellectuel libéral et fabien anglo-saxone, v. Mihai Alexandrescu, « David Mitrany. From Federalism to Functionalism », *Transylvanian Review/Revue de Transylvanie*, vol. XVI, no. 1, Spring 2007, pp. 23-24; ainsi que Mihai Alexandrescu, *Funcționalismul și sistemul internațional (David Mitrany)*, Editura Eikon, Cluj-Napoca, 2010, pp. 44-60 et 81-98.

⁴³ Pour l'évolution des idées de David Mitrany, d'un « fonctionnalisme initial » au début des années 1930 à un « fonctionnalisme mature » dans les années 1940, v. Mihai Alexandrescu *Funcționalismul...* cit. *supra* pp. 174-228.

⁴⁴ David Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organisation*, London, The Royal Institute of International Affairs, first published June 1943, reprinted (with a new appendix) February 1944, pp. 20-41

⁴⁵ Mihai Alexandrescu, *Funcționalismul...* cit., Editura Eikon, Cluj-Napoca, 2010, pp. 37, 59, 173.

⁴⁶ Michel Virally, *L'Organisation internationale*, Paris, Armand Colin, 1972, pp. 335-338.

changement pacifique est de faire à l'échelle internationale ce qu'on fait à l'échelle nationale »⁴⁷. Deux facteurs faisaient nécessaire à son avis ce passage désirable d'une coopération diplomatique circonscrite au droit international à une gestion technocratique supranationale : l'interdépendance accrue entre les États-nations du monde et la complexité de nouvelles questions économiques et sociales auxquelles ceux-ci devaient faire face. Ainsi, l'intégration sectorielle proposée par Mitrany rendait la question des frontières caduque tandis que la prospérité qui aurait résulté de nouvelles techniques de planification économique était censée renforcer la légitimité de cette intégration dans l'esprit d'une population qui pouvaient par conséquent bénéficier de nombreux droits positifs et d'un niveau plus élevé de bien-être (sans la perte de liberté associée à un système communiste de type soviétique on pourrait implicitement ajouter !).

On peut reconnaître dans la théorie fonctionnaliste de Mitrany quelques éléments essentiels de la vision de Jean Monnet sur l'intégration européenne telle qu'elle fut mise en pratique par la création de la CECA en 1951 : l'importance de l'organisation technocratique, l'approche sectorielle et l'intérêt pour une voie médiane dans l'encadrement des relations entre les États-nations, à mi-chemin entre la diplomatie de l'intérêt national et le rêve fédéraliste européen. Les deux hommes, d'un côté le théoricien des relations internationales et de l'autre côté un ancien secrétaire général adjoint de la Société des Nations, d'une part l'intellectuel de la politique internationale et d'autre part le praticien de la politique internationale, partageaient évidemment un diagnostic assez similaire concernant l'échec du système politique international de l'entre-deux-guerres et son incapacité à maintenir la paix, qui relevait du milieu commun de journalistes, intellectuels et anciens diplomates fréquentant les tribunes de Genève. De surcroît, Monnet et Mitrany partagent au début des années 1940, la même ville, car après l'échec de son projet d'union franco-britannique de la fin de 1940 le haut-fonctionnaire français resta à Londres et contribua en tant qu'expert à l'effort logistique britannique de guerre, et puis à la mise en place du programme américain d'armement, le *Victory Program*. Il n'y a pas pourtant d'information que les deux hommes se sont rencontrés ou qu'ils ont débattu leurs points de vue à cette époque. Néanmoins, l'influence de la théorie de Mitrany – sinon directement alors par le truchement du milieu intellectuel et politique anglo-saxon en général – sur la pensée et surtout sur le discours politique de Jean Monnet est sans doute, car celui-ci non seulement avait connu l'Angleterre, le Canada et les États Unis en tant que commerçant dès avant la Grande Guerre et puis comme banquier dans les années 1930, mais il était à cette époque en relations privilégiées avec le

⁴⁷ David Mitrany, *A Working Peace System...*cit., p. 26 : « The only sound sense of peaceful change is to do internationally what it does nationally ».

premier-ministre Winston Churchill, le président américain F.D. Roosevelt et surtout avec plusieurs hauts fonctionnaires de leur entourage.

Ceci dit, à la différence de l'idée que se fait Monnet du fonctionnalisme, Mitrany en voyait une méthode applicable seulement à l'échelle du monde entier et non à l'échelle d'un seul continent – ou, plus précisément, une partie d'un continent. En conséquence, il s'est toujours montré hostile aux projets régionaux d'intégration, tel que celui poursuivi par Jean Monnet dès sa réunion avec les forces de la France libre du général de Gaulle, à Alger en 1943⁴⁸, du fait que tout partage du monde entre différentes entités régionales ne faisait à son avis que reproduire le partage du monde entre différents États-nations avec tous les inconvénients que cela impliquait pour la paix mondiale, une situation que le fonctionnalisme était justement censé d'éviter. Comparé à la généralité de la théorie fonctionnelle de Mitrany, le fonctionnalisme pratique de Jean Monnet apparaît par conséquent comme une particularisation et une adaptation de celle-ci à travers une optique briandiste. Car même si les sources de la pensée fonctionnelle de David Mitrany remontent vaguement à une réflexion sur les effets politiques et sociaux qu'eut le changement dramatique des frontières dans l'Europe centrale et orientale de sa naissance, à la fin de la Grande Guerre⁴⁹, elle ne s'enracine pas moins résolument – tout comme le fédéralisme de Winston Churchill et de Duncan Sandys dans la deuxième moitié des années 1940 – dans la vision géopolitique britannique, qui est marquée par son insularité vis-à-vis du continent, par la portée globale que lui donnait à l'époque les dominions et les colonies d'un vaste empire et par ses relations historiques privilégiées avec les États-Unis. En revanche, Jean Monnet, par son adaptation pratique du fonctionnalisme discuté alors dans les cercles intellectuels et politiques anglo-saxons, avait visé la poursuite sous une nouvelle forme, plus acceptable, des priorités politiques et de sécurité traditionnelles de la France sur le continent européen à un moment où d'abord les Britanniques et puis les Américains s'opposaient aux projets revanchards de démantèlement de l'Allemagne et d'établissement d'une domination française sur l'Ouest du continent en collaboration avec les pays du Benelux (qui n'en étaient pas d'ailleurs enthousiastes) issus de l'ancien entourage de résistants de Charles de Gaulle. Comme Briand avait tenté d'endiguer l'Allemagne après l'entente de Locarno par la conclusion des alliances avec les pays de l'Europe centrale et orientale, la création de la CECA par Jean Monnet avait en tout

⁴⁸ Henri Riben, « La naissance de l'idée européenne de Jean Monnet », in Giandomenico Majore, Emil Noël, Peter Van den Bosche (eds), *Jean Monnet...cit.*, pp. 21-24.

⁴⁹ Il assura la liaison du Foreign Office avec la légation roumaine à Londres, une fois la Roumanie entra en guerre, v. Mihai Alexandrescu, *Funcționalismul...cit.*, pp. 37-38 ; et puis, il fut responsable de la synthèse pour l'Europe de sud-est des études d'histoire économique et sociale de la Grande Guerre financées par la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, v. Alain Chatriot, « Comprendre la guerre...cit. », p. 40.

premier lieu pour but d'endiguer de manière fonctionnelle l'Allemagne de l'Ouest, un pays alors en plein essor économique et auquel les États Unis voulait rétablir la – plus ou moins – pleine souveraineté, pour le transformer en allié dans la Guerre froide contre l'Union Soviétique. En fait, la CECA ne faisait que reprendre le premier projet de Jean Monnet, alors à la tête du Commissariat du Plan, qui jouait parfaitement la politique française envers l'Allemagne au début des années 1920 et qui visait l'internationalisation de la Rhénanie, la principale zone industrielle allemande, mais à la différence de l'Autorité de la Ruhr mise en place le 26 avril 1948 et devenue vite sans pertinence, elle devrait le faire dans les conditions de la reconnaissance d'un État allemand (presque) souverain qui aura récupéré aussi par la suite le contrôle sur le territoire de la Sarre. Ainsi, l'intégration fonctionnelle poursuivie par Jean Monnet se révèle non seulement sans une base théorique propre, mais aussi comme un accident⁵⁰ issu des préoccupations géopolitiques françaises du moment.

En dépit de cette différence fondamentale entre la portée et le caractère du fonctionnalisme de Mitrany et la portée et le caractère de celui de Jean Monnet – qui puise dans ce que Sylvain Schirmann appelle les projets rivaux d'hégémonie nés au lendemain de la Grande Guerre parmi les élites politiques de deux principaux gagnants, la Grande Bretagne et la France⁵¹ –, les théoriciens américains du processus d'intégration ont assimilé la pratique politique du dernier à la théorie politique du premier et ils ont formulé une théorie à vocation générale de l'intégration fonctionnelle, bien que son application en dehors de l'Europe reste problématique. Deux sont les éléments définitoires que la théorie néo-fonctionnalisme de l'intégration européenne, formulée par Ernst B. Haas⁵² et travaillée ensuite par une longue liste d'adeptes et de théoriciens néo-néo-fonctionnalistes⁵³, retient de cette synthèse entre la contribution intellectuelle de Mitrany et la contribution pratique de Monnet : 1) l'idée de transfert de loyauté de la part de la population, des groupes d'intérêts organisés et des fonctionnaires publics, de l'État national aux nouvelles institutions supranationales européennes ; 2) l'idée d'engrenage (*spillover*) institutionnel, par lequel l'intégration d'un secteur économique est censée entraîner l'intégration dans un autre secteur économique et ainsi de suite, jusqu'à l'établissement d'une véritable fédération européenne.

⁵⁰ Tony Judt, *A Grand Illusion?...cit.*, p. 17.

⁵¹ Sylvain Schirmann, *Quel ordre européen ? De Versailles à la chute du IIIe Reich*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 44-60.

⁵² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, [1958] 1968, pp. 13-16 sur le transfert de la loyauté et Chapitre 8 « The Expansive Logic of Sector Integration » sur l'effet d'engrenage, pp. 285-386

⁵³ Sabine Saurruger, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 67-92.

Les particularités du fonctionnalisme de Jean Monnet, d'abord sa nature pratique et a-théorique, puis son caractère géopolitique clairement marqué par la condition continentale et les faiblesses de la France, peuvent être mieux compris si on l'analyse comme l'héritage de la culture de guerre, car, comme le remarque Henri Rieben⁵⁴, les idées européennes de Jean Monnet remontent vaguement à cette époque. Cela ne vaut pas dire qu'un jugement similaire ne puisse être fait pour la pensée de David Mitrany, qui incarnerait par conséquent les spécificités d'une culture de guerre britannique. Au contraire, la genèse intellectuelle du fonctionnalisme en général, comme on verra tout de suite, est liée à l'impact que les transformations économiques et sociales engendrées par la Grande Guerre eurent tant sur la politique intérieure que sur la politique extérieure des États, forçant avant même la fin du conflit la recherche d'un nouvel type de rapprochement ou de mise en accord entre les deux sphères après la chute de l'ancien système économique et social libéral. De ce point de vue, le fonctionnalisme est une extension consciente et un approfondissement d'une tendance qui s'est manifestée pendant la période de l'entre-deux-guerres par la création d'un nombre croissant d'organisations internationales technocratiques beaucoup plus complexes que l'Union postale ou celle des télécommunications datant de la deuxième moitié du XIX^e siècle, comme les différents bureaux reliés à la Société des Nations ou la Banque Internationale des Règlements, qui sont nécessaires justement pour coordonner et gérer au niveau international des politiques économiques et sociales nationales autrement insolubles dans un contexte caractérisé par l'abandon partiel des principes laissez-faire et des institutions sous-jacentes qui en assuraient le réglage automatique. Mais dans le cas de Mitrany, il manque des références directes dans son œuvre à l'expérience de la guerre, l'auteur britannique s'inspirant plutôt du programme « New Deal » mis en place par le président américain Roosevelt pendant la Grande Crise, tandis qu'elles figurent de manière assez proéminente dans la biographie et l'activité de Jean Monnet.

L'économie de guerre et la guerre économique

La Grande Guerre a opéré, dans une mesure variable et selon une chronologie propre à chaque pays, un grand changement des structures économiques et sociales dans tous les États participants, qui ne s'est jamais résorbé complètement après la fin du conflit. Même aux États Unis, où la mobilisation militaire et économique fut de brève durée et d'une intensité bien inférieure à ce qui s'est passé en Europe, les mesures prises par *l'Office de*

⁵⁴ Henri Rieben, « La naissance de l'idée européenne de Jean Monnet », in Giandomenico Majore, Emil Noël, Peter Van den Bosche (eds), *Jean Monnet...cit.*, p. 26.

guerre pour les industries (*War Industries Board*), dirigé par Bernard Baruch sous l'administration Woodrow Wilson, entraînent un mouvement de croissance du rôle de l'État dans l'économie et la société qui persista après la démobilisation⁵⁵. L'ancien ordre économique libéral fut partout remplacé par une économie de guerre, dirigée par l'État et asservie aux besoins militaires. Même si cette rupture – qui entraîna la cartélisation accrue de l'industrie et la concertation avec l'État, le développement de la fiscalité et de la régulation publique, l'érection de nombreuses barrières douanières et des problèmes de flux financiers et de convertibilité qui ont mis en cause le fonctionnement et le rôle de l'étalon d'or par la suite – se révéla relative⁵⁶ par rapport à certaines évolutions qui dataient déjà de la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, elle ne fut pas moins significative.

C'est précisément ce changement subite de structures économiques et sociales pendant la guerre qui non seulement amorce, par la nécessité, une redéfinition du rôle des femmes dans la société, une transformation subite des mœurs, une nouvelle prise de conscience de la condition ouvrière et une démocratisation accrue de la vie politique, mais constitue également une nouvelle inspiration pour la mise en pratique du communisme marxiste pour Lénine une fois les bolcheviques prennent le pouvoir à Pétrograde en octobre 1917; un tremplin qui propulse le mouvement social-démocrate et socialiste sur le devant de la scène politique européenne après la guerre; un catalyseur pour les mécontentements des bourgeois appauvris et déçus dont profiteront ensuite les mouvements fascistes; enfin, un véritable laboratoire intellectuel qui sème les germes de nouvelles esthétiques et philosophies ainsi que de nouveaux idéaux politiques et systèmes d'idées sociales, parmi lesquels on peut compter par la suite tant l'europhisme que le fonctionnalisme.

Dans le cas de la France, un réseau de comités composés d'industriels et de militaires est créé dès décembre 1914, après des rencontres organisées par le Ministère de la Guerre avec les industriels en septembre, mais c'est en 1915 – un fois que Albert Thomas, sous-secrétaire, puis secrétaire d'État chargé avec la production d'armement, introduit l'idée de plan économique – que la mobilisation économique devient une réalité opérationnelle. L'organisation étatique de l'industrie, sous la triple direction du Ministère de la guerre, du Ministère du commerce et de l'État majeur, est assortie dans le cadre des mesures prises par cet ancien député socialiste d'une série de réformes sociales

⁵⁵ V. Robert Higgs, *Crisis and Leviathan. Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford, Oxford University Press, 1987, pp. 128 *passim*, qui est très critique à l'égard du phénomène.

⁵⁶ Jules Maurin, « Économie de guerre en France en 1914-1918. Mise en place et fonctionnement », in *Idem* (ed.), *L'économie de guerre du XVI^e siècle à nos jours. Actes du colloque international de Montpellier*, Montpellier, Éditions Université Paul Valéry-Montpellier, 1989, p. 86.

visant surtout à prévenir les troubles syndicales et à encadrer la nouvelle force de travail, les femmes et les immigrants coloniaux ou des pays neutres, à laquelle l'économie dut recourir pour substituer la main d'œuvre masculine et indigène immobilisée sur le front : création des comités associant les travailleurs à la gestion des entreprises, établissement d'un salaire minimum féminin, dispense de travail de nuit pour les femmes, création des cantines et des restaurants ouvriers, congés pour les femmes enceintes, conditions de logements⁵⁷.

Cette nouvelle forme de concertation des relations économiques et sociales à l'intérieur des États entraînée par la mise en place graduelle d'une économie de guerre, qui voit aussi le jour en Grande Bretagne avec l'adoption du *War Munition Act* en 1915 et d'autant plus en Allemagne sous la direction de l'industriel Walter Rathenau, a aussi un pendant sur le plan extérieur, dans la poursuite d'une guerre économique une fois révélée la nature totale du conflit. Par conséquent, l'économie de guerre entraîne, notamment du côté des Alliés atlantiques, la mise en place d'un petit nombre d'organisations économiques de concertation à caractère supranational.

L'organisation supranationale de la guerre économique

L'origine de ces comités inter-alliés pour le ravitaillement siégeant à Londres et connus surtout sous la nomenclature anglaise très significative par la suite, de « executives », est la commission consultative franco-britannique constituée en août 1914, donc au début de la guerre⁵⁸. Il s'agit donc en principe d'organes ad-hoc de coopération économique créés dans le cadre d'une alliance politique et militaire, mais dans le contexte des transformations accélérées produites par la guerre cette institutionnalisation d'urgence d'une coopération poussée de nature intergouvernementale acquit par la suite une toute nouvelle signification.

Jean Monnet prend sa place dans la commission inter-alliée en novembre 1914, en tant que délégué civil du gouvernement français dépendant du Ministère du commerce, après que son offre de mettre au service de l'effort de guerre son expertise organisationnelle et sa connaissance d'homme d'affaires du milieu britannique fut acceptée, dans une rencontre privée à Bordeaux, par le premier ministre Viviani⁵⁹. Son but, franchement avoué d'ailleurs, était de s'appuyer tant que possible sur les ressources de l'allié britannique, notamment la flotte anglaise, pour assurer le soulagement d'une France accablée par la

⁵⁷ Jules Maurin, « Economie de guerre en France en 1914-1918...cit. », pp. 91-98.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 99-100.

⁵⁹ Jean Monnet, *Mémoires*, cit., pp. 59-66.

guerre sur son propre territoire : « Cette velléité d'organisation commune n'était peut-être sans arrière-pensée égoïste du côté français »⁶⁰.

En 1915, un *Joint Committee*, composé de civils et militaires anglais, français et italiens (l'Italie ayant rejointe l'Entente cette année⁶¹) est mis en place pour l'achat du blé correspondant aux besoins militaires et, ensuite, pour l'achat de la viande. Un premier accord de fret est aussi signé en novembre 1915 entre le gouvernement français et le gouvernement britannique dont Monnet se crédite l'initiative⁶². Deux nouveaux accords sont conclus en 1916, concernant l'achat en commun du blé tant pour les besoins militaires que pour les besoins civils et l'usage français de la capacité de fret britannique, suite auxquels le *Wheat Executive (Le Comité du blé)* est constitué. Les trois gouvernements alliés tentent ainsi de fixer les prix du blé sur le marché mondial et puis celui du fret, évitant par conséquent de se faire concurrence entre eux. Monnet, en se prévalant de ses relations avec Arthur Salter, un fonctionnaire britannique du Département des Transports, se crédite de nouveau avec l'initiative de ces accords auprès Étienne Clémentel, son supérieur, le ministre du commerce dans le gouvernement français⁶³.

C'est après la mise en place du *Wheat Executive*, dans son activité et dans ses effets sur la coopération alliée, que Jean Monnet semble avoir découvert les deux mécanismes-clé de la méthode fonctionnaliste d'intégration synthétisée par Ernst Haas, le transfert de loyauté et l'engrenage. Dans ses *Mémoires*, Monnet décrit l'embryon du processus de transfert de loyauté à l'œuvre parmi ses collègues, le français Vilgrain, l'italien Attolico et le britannique Beale, dans le comité nouvellement créé par les trois gouvernements alliés pour l'achat collectif de blé :

« Les trois hommes auxquels fut confiée la charge du Wheat Executive – Vilgrain pour la France, Attolico pour l'Italie et Beale pour la Grande Bretagne – étaient des fonctionnaires qui représentaient leurs pays et ils ne formaient pas un collège doté de pouvoirs de décisions propres. Pourtant, il y avait là déjà des éléments préfigurant une telle situation ; dans les faits les trois hommes se comportèrent comme s'ils n'étaient qu'une seule et même instance agissant pour l'intérêt commun. [...] Le *Wheat Executive*, en effet, devait m'apporter la première preuve concrète que les hommes, lorsqu'ils sont placés dans certaines conditions, voient que leur intérêt est commun et dès lors sont portés à se mettre d'accord. Ces conditions sont que l'on parle du même problème, avec la volonté et même l'obligation de donner une solution

⁶⁰ *Ibidem*, p. 74.

⁶¹ Pour la mise en place de l'économie de guerre en Italie, v. Luigi Tomassini, « La mobilisation industrielle et la gestion de la main d'œuvre en Italie pendant la Première Guerre mondiale », in Jules Maurin (ed.), *L'économie de guerre du XVI^e siècle à nos jours...* cit., pp. 169-183.

⁶² Jean Monnet, *Mémoires*, cit., p. 70.

⁶³ *Ibidem*, pp. 71-77.

acceptable pour tous. Vilgrain, Attolico et Beale se voyaient chaque jour, se communiquaient toutes leurs informations sur les stocks et les besoins de leurs pays. Ainsi, aucun des Alliés ne pouvait garder d'arrière-pensée ni soupçonner le partenaire de dissimuler un élément du problème. Un seul programme d'achat était dressé, un organisme central le réalisait »⁶⁴.

Encore plus loin, il décrit d'une manière aussi vive le processus d'engrenage déclenché par la mise en place du Comité du blé, qui entraîne sur la fond de la guerre sous-marine dans l'Atlantique une mutualisation des transports maritimes :

« Ce 3 novembre 1917, lui dis-je [à Étienne Clémentel, ministre de commerce et supérieur de Monnet] marque un tournant de la politique économique des Alliés. Ils entrent dans un engrenage. A nous d'accélérer et d'institutionnaliser cette volonté de coopération permanente »⁶⁵.

Bien-entendu, ces notations mémorialistes de Jean Monnet comportent inéluctablement un certain degré de réinterprétation et de systématisation rétrospective ainsi qu'un élément d'instrumentalisation prospective de son image publique malgré les précautions qu'il y attache. À la limite, on peut soupçonner que Monnet les rédigea sous l'impression de la lecture du livre de Ernst Haas sur ce que devrait être sa méthode fonctionnelle, tant elles sont transparentes. Considérées uniquement de ce point de vue, les *Mémoires* font preuve de cette mise en scène recherchée du mythe Jean Monnet accusée par Marc Joly⁶⁶. Ainsi, Guy Rousseau, par exemple, trouve que dans la relation entre Jean Monnet et Étienne Clémentel l'influence intellectuelle allait du second au premier plutôt que du premier au second, comme le laisse croire les *Mémoires*⁶⁷. Quoi qu'il en soit, il est néanmoins difficile de mettre complètement en doute le témoignage mémorialiste sur le rôle joué par la Grande Guerre dans la cristallisation ou dans la préfiguration de la pensée fonctionnaliste de Jean Monnet, car les comités alliés de ravitaillement – de même que les cartels, les *konzerns*, les camps d'internement de prisonniers et des civils ou les conseils ouvriers dans les usines – sont l'une de ces structures nouvelles de l'économie de guerre qui provoquèrent par la suite toute une série de mutations culturelles et de développements intellectuels dans tous les pays belligérants.

En 1917, sur le fond de l'intensification des attaques sous-marines allemandes qui représentaient la version allemande de guerre économique sur le

⁶⁴ Jean Monnet, *Mémoires*, cit., p. 76

⁶⁵ *Ibidem*, p. 91

⁶⁶ Marc Joly, *Le mythe Jean Monnet...cit.*, p. 112.

⁶⁷ Guy Rousseau, « Étienne Clémentel, un inspirateur méconnu de Jean Monnet », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, no. 186, Avril 1997, pp. 3-15.

front occidental, le premier-ministre britannique, Lloyd George, veut retirer les navires mises à la disposition du gouvernement français pour combler le déficit de fret au compte de la Grande Bretagne, mais, encore une fois, un accord est conclu par les soins de Monnet suite à une négociation directe qui eut lieu à Londres entre Étienne Clémentel et Robert Cecil, le ministre britannique du Blocus⁶⁸. Le résultat de ce dernier accord est la création du *Conseil inter-allié des transports maritimes (Allied Maritime Transport Control)*, où siège aussi à coté de Monnet, de Salter et de l'italien Attolico le représentant des États Unis récemment entrés en guerre, Rublee, et qui achève la mutualisation (*pooling*) de tous les transports alliés de marchandises et de troupes sur le modèle du *Wheat Executive* et, de plus, contrôle toutes les navires des pays neutres. Se met ainsi en place, à l'instar de ce qui se passe dans la politique intérieure des États belligérants, « un dirigisme inter-étatique, supranational, pris en main par des technocrates fortement soudés »⁶⁹, qui feront ensuite carrière dans l'appareil administratif de la Société des Nations et même, plus tard, comme fut le cas de Monnet, dans les nouvelles institutions européennes.

Avant la fin même du conflit, Monnet et Clémentel virent dans le *pooling* allié des transports maritimes et le *Wheat Executive* les embryons institutionnels d'un nouvel ordre économique et politique qui aurait institutionnalisé ce dirigisme d'État concerté de la guerre dans l'après-guerre au lieu de rétablir l'ancien libéralisme laissez-faire et qui, en outre, aurait été dans l'intérêt d'une France endettée et appauvrie par les lourdes destructions et pertes humaines pendant le conflit. Cette idée fut discutée à l'initiative de Étienne Clémentel dans le *Conseil suprême économique* de brève durée des Alliés et même dans la conférence de Versailles, où John M. Keynes soutint sans succès du côté de la délégation britannique un plan rival de reconstruction économique⁷⁰ qui exigeait une réduction inacceptable pour les dirigeants français des réparations demandées à l'Allemagne. La proposition de Clémentel fut rejetée par Lloyd George et surtout par Woodrow Wilson et elle n'aboutit à rien⁷¹, les *Executives* étant par la suite dissous. De même que le plan de Keynes, le fait n'en demeure pas moins significatif et plein de conséquences d'un point de vue historique. Même si sur le plan politique les dirigeants des États vainqueurs acceptèrent à l'initiative du président Wilson d'institutionnaliser une coopération politique permanente, par la création de la Société des Nations, qui aurait du garder la paix dans un esprit de continuation avec les conférences de paix d'avant la guerre, sur le plan économique – au moment où le régime de protection, le dirigisme et l'endettement issus de la guerre mettaient profondément en cause le fonctionnement du libre commerce,

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 77-95.

⁶⁹ Jules Maurin, « Economie de guerre en France en 1914-1918...cit. », p. 100.

⁷⁰ Sylvain Schirmann, *Quel ordre européen ?...cit.*, pp. 36-38.

⁷¹ Guy Rousseau, « Étienne Clémentel...cit. », p. 9.

de la concurrence et de l'étalon d'or – une organisation alternative au libéralisme laissez-faire n'était pas encore envisagée. En tout cas, en 1917 et au début de 1918, les origines et le rôle guerriers de ces comités économiques à caractère supranational étaient reconnus tant par Monnet que par Clémentel, qui les voyaient comme « une arme » économique⁷² capable de soumettre l'Allemagne et les autres Pouvoirs centraux par un blocus et une enchère sur les marchés de matières premières et de produits agricoles du monde entier.

Une organisation de la guerre pour l'organisation de la paix

Les comités inter-alliés de ravitaillement qui fonctionnèrent à Londres de 1915 et jusqu'en 1919 constituent un épisode unique dans l'histoire de la Grande Guerre. Ce sont des structures nouvelles de l'économie de guerre, des organisations de guerre économique constituées sur la base d'une alliance politique et militaire pour faire face aux défis d'une guerre totale, qui auront pourtant un impact considérable sur les idées et les représentations que se forme un segment de l'élite politique et administrative des pays alliés, et en particulier de la France, pour devenir par la suite une source d'inspiration pour l'organisation de la paix. D'abord à travers Étienne Clémentel et sa tentative de les mettre à la base de l'ordre politique et économique de l'après-guerre, puis – et cette fois-ci d'une manière effective et durable – à travers son collaborateur, Jean Monnet, qui institua la CECA après la Deuxième Guerre mondiale.

Deux éléments semblent avoir été responsables pour l'influence intellectuelle et culturelle qu'a eu cette organisation particulière du temps de la guerre sur les projets d'organisation de la paix. Durant la Grande Guerre, Jean Monnet avait découvert dans les comités inter-alliés un formidable moyen pour s'assurer que la Grande Bretagne partage de manière concrète une partie des lourds sacrifices que le conflit infligeait à la France par la suspension de la concurrence commerciale entre les deux pays dans des secteurs-clés pour l'effort de guerre comme l'acquisition des produits agricoles et le transport maritime. Ensuite, Étienne Clémentel – désirant mettre en pratique dans l'après-guerre un plan de modernisation économique et de réforme sociale dont Monnet sera l'héritier après la Deuxième Guerre mondiale – voyait dans la continuation de la concertation inter-étatique de la guerre un moyen par lequel la France pouvait tempérer et contrôler pendant la reconstruction les pressions concurrentielles internationales sur une économie française affaiblie et endettée.

S'assurer de la loyauté de ses partenaires et bénéficier d'un cadre inter-étatique pour régler et contrôler les effets de la concurrence extérieure sur

⁷² Jean Monnet, *Mémoires*, cit., pp. 96-97.

l'économie interne furent les deux principales raisons pour lesquelles, suivant la pénétrante analyse faite par Allan S. Millward à l'intégration européenne, les États ouest-européens – et surtout la France – ont choisi dans les années 1950 de poursuivre un projet intégrationniste au lieu de se contenter avec le système d'interdépendance⁷³ qui fut institutionnalisé sous la direction des États Unis d'Amérique par la mise en place des Accords Bretton-Woods, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (AGETAC), de l'Organisation de Coopération et Développement Économiques (OCDE) et, enfin, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (OTAN). C'est uniquement à travers ce nouveau cadre, à la fois politique et économique, loin des tenants de l'idéologie fédéraliste renouvelée aussi au sein de certains groupes de résistance antifasciste et qu'on appelle depuis le cadre européen, que les États du vieux continent pouvaient poursuivre leurs intérêts nationaux fondamentaux après la Deuxième Guerre mondiale, à savoir procéder à la reconstruction économique et à l'érection d'un État social pour regagner la cohésion nationale de leur population, sans en être de nouveau détournés par une compétition politique et sécuritaire.

Ainsi, dans la carrière administrative de Jean Monnet, les mêmes idées et représentations qui, entre 1915 et 1918 à Londres, ont servi à l'origine la victoire dans la Grande Guerre, trois décennies plus tard, à Paris et Luxembourg, ont fini par se mettre au service de la paix. Les comités inter-alliés où il s'est formé en tant que fonctionnaire public avaient eu le rôle de souder l'allié britannique aux intérêts de la France pendant la Grande Guerre. De la même façon, la CECA conçue par Monnet sur la base de cette expérience après la Deuxième Guerre mondiale eut pour but principal de lier aux intérêts de la France l'ancien ennemi allemand. En fait, c'est uniquement à partir de ces considérations qui relèvent – dans tous les sens des mots – d'une culture de guerre, que ce projet français déboucha graduellement ensuite sur un regroupement plus ample et idéalisé des pays d'Europe occidentale, qui fut poursuivi dans les conditions d'une prise de conscience du déclin accéléré de leur position collective dans le monde suite à l'installation d'une bipolarité américano-soviétique et sur le fond de la décolonisation.

⁷³ Alan S. Milward, Vibeke Sørensen, « Interdependence or Integration? A National Choice », in Alan S. Milward, Frances M. B. Lynch, Frederico Romero, Ruggero Ranieri, Vibeke Sørensen, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London and New York, Routledge [1993] 1994, pp. 5-20.