

2020-1950: visszpillantás vagy önmagunkba tekintés?

Országaink jelenleg olyan küzdelmet vívnak, amit szigorúan vett egészségügyi értelemben megfognak ugyan nyerni, de tágabb időkeretben és komolyabb bizonytalanságok közepette, mint azt eredetileg gondolni lehetett. Ez a válság várhatóan tartós nyomokat fog hagyni maga után gazdasági és szociális, illetve politikai területen. Különösen a nemzeti keretek közé való visszatérés illúziójának veszélye leselkedik ránk. A jelenlegi politikai diskurzus bizonyos vonásai, még a leginkább megfontoltak is, illetve egyes országok európai szolidaritással kapcsolatos visszatérő magatartása megerősítheti a hitet az önmagunkba zárkózásra épülő megoldásokban. A körülmények tehát kedveznek annak, hogy visszatérjünk az alapokhoz, és visszatekintsünk az 1950-ben Robert Schuman által javasolt európai terv jelentésére. Különösen azért, mert szívesen hasonlítjuk a Covid-19 válságot háborús időszakhoz.

1950-ben a Schuman-nyilatkozatot Jean Monnet és munkatársai fogalmazták, akikre nagy hatással volt az 1914–1918-as és az 1939–1945-ös háború élménye. Az első világháború idején a francia és a brit szövetségesek az ipari termelés, a nyersanyagbeszerzés és élelmiszer-ellátás, a technológia, a közlekedési és pénzügyi eszközök területén nagyon gyorsan szembesültek nemzeti kapacitásuk határaival. Súlyos körülmények között képesebbek voltak megkérdőjelezni nemzeti intézményi struktúráikat és nemzeti alapon hozott döntéseiket, mint ma, illetve hajlandóbbnak mutatkoztak minden eszközt megosztani nemzeti hovatartozás nélkül, és oda irányítani azokat, ahol a közös szükséglet jelentkezett. Mindezt olyan eljárás-móddal hajtották végre, hogy az önmagában is forradalmat hozott a kormányzás elveiben. Ennek az óriási vállalkozásnak a kitalálója és megvalósítója Jean Monnet volt Franciaországban, és Sir Arthur Salter Nagy-Britanniában. 1939-ben, a második világháború kirobbanásakor, a franciák és a britek azonos célokat kitűző közös struktúrákat hoztak létre. Az 1940-es francia vereséggel nem szűnt meg az ilyen irányú eljárás-mód, amit Monnet és mások a transzatlanti kapcsolatokba is átültettek. Részben ennek volt köszönhető a kölcsönbérleti törvény és a Marshall-terv is.

1946-ban a francia tervhivatal felállítását támogató Monnet és mások úgy vélték, hogy Franciaország újjáépítése elsősorban nemzeti célokra választ adó keretek között lehetséges csupán, még ha ezt amerikai segítség, illetve az európai szövetségesek közötti együttműködési formák is kísérhetik. Ez az illúzió azonban gyorsan ellillant, és a hidegháború legelején a jelentős külső veszéllyel való szembesülés azt eredményezte, hogy – a két háború tapasztalatai alapján – ismét az erőforrások és a menedzsment egyesítésének logikájához fordultak.

1950 májusában Schuman deklarációja egy nyugat-európai léptékű tervben ismét bevezette a háborúban kialakult módszereket és elveket. A terv kidolgozói abból a gondolatból indultak ki, hogy az újjáépítés Németország nélkül lehetetlen, sőt minden egyes érintett állam függetlenségének elvesztéséhez vezet. Monnet és az európaiak azt is megállapították, hogy a tisztán nemzeti logikán alapuló együttműködések, amelyek szükségszerűen ideiglenes és részérdekeket szem előtt tartó döntéseken nyugszanak, kudarcot szülnek. Ez történt a két háború között, amikor egy eleven európai egységtörekvés megszületése sem volt elegendő ahhoz, hogy megteremtsek egy új alapokon nyugvó európai szervezet alappilléreit. 1950-ben Monnet és munkatársai úgy gondolták, meg kell törni a jeget. Európában ekkor már többen voltak azok, akik egy szorosabb együttműködés alapjait szerették volna letenni, mint 1920-ban. Mindazonáltal ott volt az eljárás menetének a kérdése. A szolidaritás az alapja mindennek, de tényszerű szolidaritásra volt szükség. Néhány évvel vagyunk a háború után, így nem kellett említést tenni a népek barátságáról ahhoz, hogy ilyen irányú következtetéseket vonjanak le. A fenntartható gazdasági újjáépítéshez szükséges eszközök egyesítését nem szabad megkérdőjelezni, akkor sem, ha időközben „normális” vagy jobb helyzetbe kerülünk. A két világháború utáni időszak ezt jól bizonyította. Két okból is: egyrészt a jólétet soha nem lehet véglegesen garantálni; másrészt az államok rendelkezésére álló gaz-

dasági eszközök kiszolgálhatják az aktuális érdekeket, de ami még rosszabb, a konfrontáció logikáját is. A szolidaritást tehát meg kell tudni őrizni egy olyan intézményi szervezetben, amely lehetővé teszi a közös irányítást és később a politikai építkezést.

A Schuman-terv által létrehozott Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) mindazonáltal kettős folyamatot jelent. Egyrészt célul tűzi ki a gazdasági eszközök piacon keresztüli denacionalizálását. A források közössé tétele nem jelenthet állami szinten zajló egyfajta adminisztrált cserefolyamatot, sokkal inkább célozza egy integrált piac létrejöttét, ahol a szereplők és a vállalatok kölcsönhatása újjáalakítja a gazdasági szerkezetet. Olyan mértékben történik mindez, hogy a szénkitermelésnek vagy az acélgyártásnak egymást követő egységesülésével végeredményben nem német, francia, belga, olasz, holland vagy luxemburgi, hanem európai vállalatok létesülnek. Másrészt lehetővé kell tenni a hatóságoknak, hogy fenyegető körülmények esetén kézbe vehessék, visszanyerjék az irányítást. Nem nemzeti, hanem európai szinten. Nyilvánvaló válság esetén ezt a hipotézist figyelembe vették az ESZAK keretei között.

Mit tettünk ezt követően? Sokat; de gyakran szem elől veszítettük a lényegét, amint azt a Covid-19 válság kezelése kapcsán tapasztalt európai viták természete is demonstrálja. Nagyon sok minden történt a Közös Piac megszületése óta: a belső piac kiépítése, a pénzügyi unió megvalósulása, számos területen közös politikák bevezetése. Ezen eszközök közül több továbbfejlődött, például az 2008-as válságot követően, amelynek következtében jelentősen megnövelték az Európai Központi Bank (EKB) válsághelyzetben szükséges politikai felelősségének lehetőségét. A döntések, amiket az EKB képes volt meghozni múlt márciusban – amikor hatalmas eszközvásárlási programot indított, hogy támogassa az európai államok államháztartását –, jól demonstrálja, hogy szükség van a politikai döntés lehetősége és az intézményi eszközök kapcsolatára.

A szolidaritás kérdése is felmerül ma a válság okozta költségek kezelésében. A szolidaritás ugyanis nem kerülhető meg sem a gazdaság újraindulásának feltételei, sem a biztonság szempontjából, illetve a levonható következtetések (mint az egészségügyi biztonság, a nyersanyag- és élelmiszer-ellátás, az ipari és tudományos kapacitások) kapcsán. A globalizációt vádló diskurzusok, amelyek megfogalmazásai mögött a nemzeti önmagába zárkózás logikája búvik meg, nem adnak semmilyen formában választ a pillanat problémáira, csak polgártársainkat tévesztik meg látszólagos megoldásokkal.

Mindazonáltal a Covid-19 válság demonstrálta, hogy sokkal szabályozottabb, európai érdekeket is figyelembe vevő globalizációra van szükség. Mindazonáltal az egymástól való függőség fennmarad globális szinten, és az európai államok egymástól elkülönülve nem képesek a szükséges szabályozásokat kialakítani. Így van ez számos egyéb célkitűzéssel is: különböző kockázatokhoz kapcsolódó stratégiai készletekkel, a jövőbeni, eddig meghatározatlan természetű nehézségekkel szembeni fellépés képességével. Az európai válasz elkerülhetetlen, mert az nemzetközi szintű cselekvési képesség, hatékonyság és jelentős gazdaság forrása, amelyek együttes menedzselése sokkal eredményesebb, mint a leghatékonyabb nemzeti erőfeszítések összege.

Az európai gazdaság újraindítása nem lesz hatékony, csak akkor, ha összehangolt módon történik, és nem a nemzeti megoldásokkal járó zűrzavar irányítja. Ebben is tanulságos a Schuman-terv kontextusa. A kockázat itt az, hogy megfelelő összefogás nélkül kifulladásra kerülhetnek a tevékenységek részleges újraindítása. Az együttműködés, amit az OEEC (az OCDE elődje) európai szinten megvalósított, és a siker, amit az 1950-es években elért, megmutatja a követendő utat. Azon túl, hogy a gazdaság talpra állítását a jövőbeni befektetéseknek prioritást biztosító alapra kell helyezni, a befektetéseknek bőségeseknek kell lenniük a hatékonyság és a politikai hitelesség érdekében. Az anyagi lehetőségek, amellyel az erőteljesen eladósodott államok a válság végén rendelkezni fognak, nem lesznek elégendők. Itt ismét a Schuman-nyilatkozat tanítása és az európai tapasztalat bír jelentőséggel. A közösségi módszer ugyanis abban áll, hogy egyesítjük a stratégiaileg alapvető fontosságúnak ítélt eszközöket és politikákat. Ilyen körülmények között ennek a költségét közösen kell állni. Persze meg lehet érteni a kormányok vonakodását, hogy nem akarják átvállalni több

állam rosszul kezeltnek ítélt múltbeli adóságát, de a jövőért tett erőfeszítések olyan mértékűek, hogy szükségessé vált ezen adóságok közössé tétele. Megvalósításával lehetővé válik, hogy mindenkit bevonjunk a megteendő erőfeszítésekbe. Az eredmény megéri a biztonságot, a hatékonyságot és a kohéziót, valamint a megtakarításokat, amelyeket egy ilyen, európai szinten megfelelően kezelt megközelítés lehetővé tesz. A közösségi módszer, amely az államok kezében hagyja saját üzleteik kezelésének a felelősségét, és egyesíti a közös jövő felé irányuló erőfeszítéseket, a legjobb módszer mindaddig, amíg nem félünk megadni a szükséges dimenziót a számára. Ilyen irányú cselekvésre különösen is nagy szükség van. A huszadik század történetében akadtak kormányok, amelyek a nemzeti bezárkózás stratégiájával megpróbálták elkerülni a pillanat kihívásait. A második világháború elsöpörte őket. Ma Európa nem számíthat semmilyen külső segítségre, hogy leküzdje a pillanat kihívását. Ideje tehát levonni a tanulságokat az 1950-es évek tapasztalatából.

Eric Bussière (1955) francia történész, a Sorbonne egyetem professzora, a Sorbonne, Identitás, európai civilizáció és nemzetközi kapcsolatok (Sorbonne Identité, Relations internationales et civilisations de l'Europe, SIRICE) nevű akadémiai kutatócsoport igazgatója, számos európai és franciaországi történelemmel foglalkozó szervezet vezetőségi tagja.

Nos pays sont actuellement engagés dans un combat qui sera gagné au plan strictement sanitaire même si c'est selon une chronologie plus étalée et des incertitudes plus importantes qu'on ne l'avait pour un temps pensé. Mais cette crise risque de laisser derrière elle des traces durables au plan économique et social comme au plan politique. En particulier l'illusion d'un repli sur le cadre national nous guette. Certains traits des discours politiques du moment, même parmi les plus élaborés, l'attitude persistante de plusieurs pays à l'égard de la solidarité européenne peuvent alimenter la croyance en des types de solutions fondées sur le repli sur soi.

Les circonstances se prêtent ainsi à un retour aux fondamentaux et à une réflexion sur ce qu'a représenté le projet européen porté par Schuman en 1950. Surtout à un moment où l'on compare aisément la crise du Covid-19 à une expérience de temps de guerre.

En 1950, la déclaration Schuman conçue et rédigée par Jean Monnet et ses collaborateurs est très largement la conséquence de leur expérience des guerres en 1914-1918 puis en 1939-1945.

Durant la première guerre mondiale les Alliés -britanniques et français tout d'abord- ont été rapidement confrontés aux limites de leurs capacités nationales en tous les domaines : fabrications relevant de l'industrie, approvisionnements en matières premières et denrées alimentaires, technologies, moyens de transports, moyens de financement. Ils ont été capables en ces circonstances graves de remettre en cause des structures d'organisation et de décision fondées, beaucoup plus qu'aujourd'hui, sur la dimension nationale et de mettre en commun l'ensemble de leurs moyens sans distinction de nationalité d'origine et de les affecter aux besoins communs à travers un mode de gestion qui représente à lui seul une révolution des principes de gouvernance. Jean Monnet, en France, Sir Arthur Salter en Grande-Bretagne ont été parmi les concepteurs et les maîtres d'oeuvre de cette gigantesque entreprise. En 1939, au moment où éclate la deuxième guerre mondiale, Français et Britanniques ont mis en place des structures visant aux mêmes objectifs. La défaite française de 1940 n'a pas mis un terme à l'esprit de cette démarche dont Monnet et quelques autres ont contribué à transplanter l'esprit outre atlantique et dont le prêt bail puis le plan Marshall sont pour partie issus.

Tout comme d'autres, Monnet, promoteur de la planification française en 1946, a un temps considéré que la reconstruction de la France pouvait se faire dans un cadre répondant à des objectifs principalement nationaux même si l'appui américain et certaines formes de coopération entre alliés européens devaient l'accompagner. L'illusion fut vite levée et la confrontation avec un danger extérieur majeur au tout début de la guerre froide a conduit à renouer avec les logiques de mise en commun des moyens et de pilotage issus de l'expérience des deux guerres.

En mai 1950, la déclaration Schuman réintroduit les principes et les méthodes issus de la guerre dans un projet conçu à l'échelle de l'Europe occidentale. On part de l'idée que la reconstruction sans l'Allemagne est impossible et va droit à l'échec et à la perte d'indépendance de chacun. Monnet et tous les Européens avaient pu en outre constater que les solutions collectives mais fondées sur des logiques nationales, strictement coopératives et reposant sur des arbitrages d'intérêts nécessairement partiels et temporaires conduisaient à l'échec. Cela avait été le cas durant l'entre-deux-guerres où l'émergence d'un courant européen vivace n'avait pourtant pas suffi à poser les bases d'une organisation de l'Europe sur de nouvelles bases. En 1950 Monnet et ses collaborateurs pensent qu'il faut franchir le gué. Ils sont moins seuls à vouloir poser les bases d'un projet collectif dans l'Europe de 1950 que dans celle de 1920. Mais ils posent la méthode.

La solidarité est à la base de tout mais il s'agit d'une solidarité de fait. Nul besoin d'évoquer l'amitié entre les peuples -nous sommes quelques années seulement après la guerre- pour en tirer les conséquences. La mise en commun des instruments nécessaires à une reconstruction économique durable ne doit pas être remise en question au moindre retour à une situation « normale » ou meilleure. Les erreurs des deux après-guerres l'avaient montré. Pour deux raisons : d'une part, la prospérité n'est jamais assurée de façon définitive ; d'autre part, es instruments économiques dont disposent les Etats peuvent aussi être des instruments mis au service des intérêts du moment et pire, au service de logiques de confrontation. La solidarité de fait doit donc être pérennisée dans une organisation institutionnelle rendant possible une gouvernance commune et, par la suite, une construction politique.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) issue du plan Schuman, relève toutefois d'un double processus. D'une part, elle vise à dénationaliser les outils économiques à travers le marché. La mise en commun des ressources ne doit pas relever d'échanges administrés, organisés à l'échelon des Etats mais résulter de la création d'un marché intégré au sein duquel le jeu des acteurs et des firmes recompose la structure économique. De sorte qu'il n'existe plus à terme, à travers des regroupements successifs, de charbonnages ou de sidérurgistes allemands, français, belges, italiens, néerlandais ou luxembourgeois mais des entreprises européennes. D'autre part, il doit être possible à tout moment aux pouvoirs publics, en cas de circonstances graves, de prendre ou reprendre la main. Non à l'échelon national mais à l'échelle européenne. Le cas de crise manifeste couvre cette hypothèse dans le cadre de la CECA.

Qu'avons nous fait depuis? Beaucoup mais en perdant souvent de vue l'essentiel comme le démontre la nature des discussions entre Européens dans la gestion de la crise du Covid-19

Beaucoup a été fait depuis la naissance du marché commun : construction du Marché intérieur, réalisation de l'Union monétaire, mise en place dans de nombreux domaines de politiques communes. Plusieurs de ces outils ont évolué, notamment à la suite de la crise de 2008 qui a eu pour conséquence d'élargir considérablement la capacité de la BCE à assumer les responsabilités politiques qui s'imposaient dans son champ en temps de crise. Les décisions qu'elle a été capable de prendre en mars dernier en lançant un programme d'achat massif d'actifs destiné à soutenir les finances publiques des Etats européens démontrent s'il en était besoin le lien existant entre capacité de décision politique et instruments institutionnels.

La question de la solidarité se pose aujourd'hui dans la gestion des coûts engendrés par la crise elle-même. Elle se pose quant aux conditions de remise en marche des économies et quant aux leçons à tirer de la crise en matière de sécurité : sécurité sanitaire, approvisionnements en matières premières et au plan alimentaire, capacités industrielles et scientifiques.

Les discours mettant en cause la mondialisation en impliquant en termes sous-jacents des logiques de repli national ne répondent en aucune manière aux problèmes du moment et ne peuvent que tromper nos concitoyens à travers des apparences de solutions. Mais la crise du Covid-19 a démontré qu'une mondialisation plus régulée prenant en compte les intérêts européens était indispensable. Toutefois, les interdépendances subsisteront à l'échelle mondiale et les Etats européens, pris isolément, sont incapables de négocier les régulations nécessaires. Il en est de même pour toute une série d'autres objectifs : stocks stratégiques liés à toute la gamme de risque, capacité à faire face aux exigences de difficultés à venir dont la nature ne peut être identifiée à ce jour. La réponse européenne est indispensable car source de capacité d'action au plan international, d'efficacité et d'économies considérables : la gestion d'ensemble apporte beaucoup plus que la simple addition des efforts nationaux les plus pertinents.

La remise en marche de l'économie européenne ne sera par ailleurs efficace que si elle est conduite de manière coordonnée et non dans le désordre inhérent aux solutions nationales. Ici, encore le contexte du plan Schuman nous *réapprend* beaucoup. Le risque est ici de voir des

reprises partielles d'activité s'essouffler faute de relais. La coordination mise en place dans le cadre de l'OECE (ancêtre de l'OCDE) à l'échelle strictement européenne et le succès qu'elle a remporté au cours des années 1950 nous montrent la voie à suivre.

Au delà, la remise sur pied de l'économie doit être fondée sur une priorité générale donnée aux investissements d'avenir. Pour être efficaces et politiquement crédibles ils seront nécessairement amples. Les moyens dont disposent les Etats, qui seront tous plus fortement endettés à l'issue de la crise n'y suffiront pas. C'est ici, une fois de plus, que les enseignements issus de la déclaration Schuman et de l'expérience européenne jouent. La méthode communautaire consiste à mettre en commun une série d'actifs et de politiques stratégiquement reconnus comme indispensables. Dans ces conditions, les coûts doivent en être mis en commun. On peut comprendre les réticences des gouvernements à assumer le poids des dettes du passé de plusieurs Etats considérés comme ayant été mal gérés. Mais, les efforts à réaliser pour l'avenir sont d'une ampleur telle que leur mise en commun est devenue nécessaire. Le faire c'est rendre possible l'association de tous aux efforts à réaliser. Le résultat vaut aux plans de la sécurité, de l'efficacité et de la cohésion et des économies qu'une telle démarche, correctement gérée à l'échelle européenne, permettra de réaliser. La méthode communautaire consistant à laisser entre les mains des Etats la responsabilité de la gestion des affaires qui leur sont propres et à mettre en commun ce qui procède de l'avenir collectif est plus que jamais la bonne. Pour peu qu'on ne craigne pas de lui donner la dimension nécessaire. Une telle démarche s'impose plus que jamais. A des moments de l'histoire du XX e siècle nombreux furent les gouvernements qui crurent pouvoir échapper aux risques du moment par des stratégies de repli national. Ils furent balayés durant la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui, l'Europe ne peut compter sur aucune aide extérieure pour faire face aux défis du moment. Il est donc grand temps de tirer les leçons de l'expérience des années 1950.

Eric Bussière