

Eric Bussière

2020–1950: Retrospection or introspection?

Our countries are currently engaged in a fight that they will win in the strict sense of health care, however, in a longer timeframe and amidst greater uncertainties than originally thought. This crisis is likely to leave behind lasting traces at the economic, social, and political levels. In particular it is the illusion of returning to the national framework that threatens us. Certain traits of the current political discourse, even the most elaborated ones, and the recurrent attitude of some countries towards European solidarity may strengthen our faith in solutions based on turning in upon ourselves. Therefore, the circumstances urge us to return to the basics and reflect on the meaning of the European plan suggested by Robert Schuman in 1950. Especially because we like comparing the Covid-19 crisis to a wartime experience.

In 1950, the Schuman Declaration was written by Jean Monnet and his collaborators who were greatly influenced by the experiences of the wars between 1914 and 1918, and 1939 and 1945. During World War I, the French and British allies very quickly faced the limits of their national capacity in the fields of industrial production, raw material acquisition, food supply, technology, transport, and financial resources. In these grave circumstances, they were better able to call into question their national institutional structures and decisions taken on a national basis than today, and they were more willing to share all the resources regardless of nationality, and direct them where common needs arose. All this was done through a management method that brought about a revolution by itself in the principles of governance. The inventors and the implementers of this tremendous undertaking were Jean Monnet in France, and Sir Arthur Salter in Great Britain. In 1939, upon the outbreak of World War II, the French and the British established common structures with the same objectives. This management method, which Monnet and others also adapted to transatlantic relations, did not cease to exist with the French defeat of 1940. The lend-lease program and the Marshall Plan were also partly due to this.

Just like others, Monnet supporting the establishment of the French Plan Commission in 1946 considered that the reconstruction of France was only possible within a framework responding to primarily national objectives, even if it could have been accompanied by American support and certain forms of cooperation between the European allies. However, this illusion faded quickly, and the confrontation with the major external threat at the beginning of the Cold War resulted in returning to the logic of the merger of resources and management on the basis of the experiences gained during the two wars.

In May 1950, the Schuman Declaration re-introduced the methods and principles formed during the war in a Western European scale plan. The developers of the plan assumed that the reconstruction without Germany was impossible, and it could even result in the states concerned losing their independence. Monnet and the Europeans also concluded that collective solutions based on purely national logic, that are necessarily based on decisions considering temporary and partial interests, led to failure. This had been the case during the interwar period, when not even the formation of a vivid European unity aspiration had been enough to create the basic pillars of a European organisation based on new foundations. In 1950 Monnet and his collaborators decided that it was time to break the ice. By this time there were more Europeans who

wanted to lay the foundations of a closer cooperation than back in 1920. Nevertheless, there was the question of method. Solidarity is the basis of everything, but factual solidarity was needed. Only a few years have passed since the war, thus no mention had to be made of the friendship of peoples in order to draw such conclusions. The pooling of instruments necessary for sustainable economic reconstruction should not be put in question, even if in the meantime we return to a “normal”, or better situation. The period after the two World Wars had proved this. For two reasons: on the one hand, prosperity cannot be definitively guaranteed; on the other hand, economic instruments available to states may serve the interests of the moment, but, worse than that, the logic of confrontation as well. Therefore solidarity must be sustained by an institutional organisation that makes possible joint governance and subsequent political construction.

The European Coal and Steel Community (ECSC) established by the Schuman Plan is, however, a dual process. On the one hand, it aims to decentralise economic tools through the market. Resource sharing shall not be a kind of administered exchange process organised at state level, but shall rather aim the creation of an integrated market, where the interaction of actors and companies reshapes the economic structure. All this at such a level that through the successive unification of coal extraction or steel production not German, French, Belgian, Italian, Dutch or Luxembourgian, but European companies are established. On the other hand, it should be possible for the authorities to regain control in case of imminent circumstances. Not at the national, but at the European level. In the event of an obvious crisis this hypothesis has been taken into account in the context of the ECSC.

What have we done since? A lot, but we have often lost sight of what is essential, as demonstrated by the nature of European discussions arisen in connection with the management of the Covid-19 crisis. Many things happened since the creation of the Common Market: the construction of the internal market, the realisation of the monetary union, and the introduction of common policies in several areas. Several of these tools continued to develop, in particular following the 2008 crisis, due to which the European Central Bank’s (ECB) capacity to assume political responsibility in times of crisis has been significantly increased. The decisions that the ECB was able to take last March, when it launched a massive asset purchase programme intended to support the public finances of European States, demonstrate the need for the link between political decision-making capacity, and institutional instruments.

The question of solidarity also arises today regarding the management of the costs caused by the crisis. Solidarity cannot be ignored from the point of view of security and the conditions for the restoration of the economy, and in connection with conclusions to be drawn (such as regarding health security, raw material and food supply, scientific and industrial capacities). Discourses calling into question globalisation, behind of which the logic of national introversion is lying, do not respond in any way to the problems of the moment, and can only deceive our fellow citizens through the appearances of solutions.

Nevertheless, the Covid-19 crisis demonstrated that a more regulated globalisation that takes into consideration European interests as well was essential. However, interdependence will subsist at a global level, and European States taken in isolation are unable to negotiate the necessary regulations. The same applies to several other objectives: strategic stocks linked to a whole range of risks, the capacity to meet future challenges that could not be identified to date. A European response is essential as a source of considerable international capacity, efficiency and economy, the joint management of which is much more effective than the mere addition of the most relevant national efforts.

The relaunch of European economy will only be effective if it is conducted in a coordinated manner, not by the disorder inherent in the national approaches. Here again, the context of Schuman Plan tells us a lot. The risk is that in the absence of proper cooperation the partial relaunch of activities may run out of steam. The cooperation realised by OEEC (the predecessor of OECD) at a European level, and the success that it has achieved in the 1950s shows the way forward. Beyond that, the recovery of the economy shall be put on a basis ensuring priority to future investments. To be effective and politically credible, investments must be abundant. The financial resources of states who will be more heavily indebted after the crisis will not be enough. Once again, the lessons learned from the Schuman Declaration and European experience come into play. The community method consists of pooling instruments and policies considered to be of basic strategic importance. Under such circumstances, costs must be shared. The reluctance of governments is, of course, understandable; they do not want to assume the burden of past debts of several other states considered to have been poorly managed, however, the efforts to be made for the future are of such magnitude that the pooling of debts has become necessary. Implementing this makes it possible for us to involve everyone in the efforts to be made. We will have the results in terms of security, efficiency and cohesion and the savings made possible by such an approach that is properly managed at European level. The community method that consists of leaving the responsibility of managing their own affairs in the hands of states and uniting efforts towards a common future is the best method until we are not afraid to give it the right dimensions. Such an approach is needed more than ever before. In the history of the 20th century there were governments who tried to escape the challenges of the moment with the strategy of national withdrawal. World War II swept them away. Today Europe cannot count on any external assistance to face the challenges of the moment. Therefore, it is time to draw the conclusions from the experience of the 1950s.

Eric Bussière (1955) French historian, Professor at Paris-Sorbonne University, Director of the Academic Research Group "Identity, European Civilisation and International Relations" (Sorbonne Identité, Relations internationales et civilisations de l'Europe, SIRICE) at Sorbonne, and board member of several organisations dealing with European and French history.

Eric Bussière

2020/1950: rétrospection ou introspection?

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